

Le système de contrôle
de l'application
de la
Charte sociale européenne

*SA GENÈSE,
SA MISE EN PRATIQUE,
SES RÉSULTATS
ET PROPOSITIONS D'AMENDEMENT*

Thèse
de licence et de doctorat
présentée à la Faculté de droit
de l'Université de Lausanne

par

LUZIUS WASESCHA
licencié en droit

LIBRAIRIE DROZ S.A.
11, rue Massot
GENÈVE
1980

1979



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE SYSTÈME DE CONTRÔLE
DE L'APPLICATION
DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE

TRAVAUX DE DROIT, D'ÉCONOMIE,
DE SOCIOLOGIE ET DE SCIENCES POLITIQUES

No 123

Collection dirigée par Giovanni Busino

UNIVERSITÉ DE LAUSANNE — FACULTÉ DE DROIT

Le système de contrôle
de l'application
de la
Charte sociale européenne

*SA GENÈSE,
SA MISE EN PRATIQUE,
SES RÉSULTATS
ET PROPOSITIONS D'AMENDEMENT*

Thèse
de licence et de doctorat
présentée à la Faculté de droit
de l'Université de Lausanne

par

LUZIUS WASESCHA
licencié en droit

LIBRAIRIE DROZ S.A.
11, rue Massot
GENÈVE
1980

IMPRIMATUR

Le Conseil de la Faculté de droit, sans se prononcer sur les opinions de l'auteur, autorise l'impression de la thèse de licence et de doctorat, de M. Luzius WASESCHA, intitulée : « Le système de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne. Sa genèse, sa mise en pratique, ses résultats et propositions d'amendement ».

Le Doyen de la Faculté :

Etienne Grisel

*La présente recherche a été facilitée par
une bourse du Conseil de l'Europe.*

*A mes parents,
A mon épouse Yvette.*



1ère édition : Juin 1980



Copyright 1980 by Librairie Droz S.A., Geneva (Switzerland)
All rights reserved. No part of this book may be reproduced or translated
in any form, by print, photoprint, microfilm, microfiche or any other means
without written permission from the publisher.

Qu'il nous soit permis d'exprimer d'abord à Monsieur le Professeur Pierre Mercier notre profonde reconnaissance pour la bienveillance qu'il n'a cessé de nous témoigner au cours de l'élaboration de cet ouvrage ; il ne nous a ménagé ni son temps, ni ses conseils.

Monsieur le Professeur Heribert Golsong et Monsieur Hans Wiebringhaus, du Conseil de l'Europe, Monsieur Nicolas Valticos, Conseiller pour les normes internationales du travail de l'Organisation internationale du Travail, et Monsieur André Vallon, collaborateur diplomatique au Département des Affaires étrangères, ont toujours porté un grand intérêt à notre étude et nous ont aimablement prêté leur soutien ; nous les en remercions vivement.

Nous voudrions aussi remercier toutes les autres personnalités, organisations et institutions en Suisse et en Europe qui ont facilité notre recherche en nous faisant profiter de leurs expériences et en nous rendant accessibles leurs travaux. En même temps, nous voudrions nous excuser auprès d'elles pour ne pas les nommer individuellement.

Nos remerciements s'adressent enfin à Monsieur Maurice Dormond, docteur en droit, qui nous a beaucoup aidé dans la mise au point du manuscrit, et à notre épouse, Yvette Wasescha, qui n'a pas seulement toléré la présente rivale pendant plusieurs années, mais qui s'est en outre dévouée à en assurer la dactylographie.

« Je vois... la même nécessité cheminant à travers les événements qui agitent nos pays, tantôt les rapprochant pour leur avantage mutuel, tantôt les divisant au détriment de tous. La leçon en est claire et ne peut être perdue. Elle s'inscrit dans l'âme des peuples, mais elle est lente à gagner les centres de la volonté, car elle doit franchir les barages qu'opposent l'inertie au mouvement, les habitudes au changement. Il faut compter avec le temps. »

(Jean Monnet, « Mémoires », p. 615)

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ad	à, à propos de
al.	alinéa(s)
art.	article(s)
AS	Assemblée (consultative)
AVS	Assurance-vieillesse, survivants et invalidité (suisse)
BCE	Bulletin des Communautés européennes
Benelux	Belgique, Pays-Bas, Luxembourg (Union douanière)
BIT	Bureau international du Travail
B.O.	Bulletin officiel de l'OIT
B.S.	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (suisse)
B.Y.I.L.	British Yearbook of International Law
CBI	Confederation of British Industry
CE	Conseil de l'Europe
CEE	Communauté économique européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CES	Confédération européenne des syndicats
Cf.	Conferre : se rapporter à tel livre ou article
CFDT	Confédération française démocratique du travail
ch.	chiffre
CIJ	Cour internationale de Justice
CISL	Confédération internationale des syndicats libres
cit.	citato : cité
C.J.C.E.	Cour de Justice des Communautés européennes
CM	Comité des ministres
CMT	Confédération mondiale du travail
Coll.	colloque
Com.	commission
Conv.	convention
CR	compte rendu
CRA	Compte rendu annuel de la Commission européenne des droits de l'homme
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DH	droits de l'homme
Doc.	document
éd.	édition / éditeur
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
ex. m.	exposé des motifs
FF	francs français
F.F.	Feuille fédérale (Suisse)
fasc.	fascicule
FO	Force ouvrière
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
i.f.	in fine (à la fin)
ILO	International Labour Organisation

in	dans
J.O.C.E.	Journal officiel des Communautés européennes
litt.	littera (lettre)
nlle	nouvelle
n°	numéro
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OcGB	Oesterreichischer Gewerkschaftsbund
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	organisations non gouvernementales (du Conseil de l'Europe)
ONU	Organisation des Nations Unies
op. cit.	opere citato (dans l'ouvrage cité)
p.	page
pp.	pages
PDC	parti démocrate-chrétien (suisse)
prof.	professeur
Publ.	publication
Rec	Recueil
RIT	Revue internationale du travail
RO	Recueil officiel des lois fédérales (Suisse)
ss.	et suivant(e)s
SGA	Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Soc	social
TUC	Trade Union Congress
UC	unité de compte (Communautés européennes)
UEF	Union européenne des fédéralistes, depuis 1971, Union des fédéralistes européens
UEO	Union de l'Europe Occidentale
vol.	volume

INTRODUCTION

La Charte sociale européenne est la deuxième en importance¹ des quelque cent conventions élaborées dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elle est considérée en outre comme le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme.² Entrée en vigueur en 1965, elle lie en 1979 onze des vingt et un Etats membres de l'organisation strasbourgeoise.³ Ces Etats sont convenus de « faire en commun tous efforts en vue d'améliorer le niveau de vie et de promouvoir le bien-être de toutes les catégories de leurs populations, tant rurales qu'urbaines, au moyen d'institutions et de réalisations appropriées ».⁴

Au moment où s'achève le cinquième cycle biennal de contrôle de l'application de la Charte sociale,⁵ il nous a paru intéressant d'étudier de plus près le mécanisme de ce contrôle pour apprécier son influence sur l'évolution de la Charte, instrument de progrès social,⁶ car le mécanisme de contrôle peut considérablement renforcer l'efficacité d'une convention internationale⁷ : celui de la

¹ Cf. J.P. Müller, « Die Schweiz und die Europäische Sozialcharta », in *Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*, p. 389.

² Il s'agit d'une expression approximative selon G. Janssen-Pevtschin (*Revue de l'Institut de Sociologie*, Bruxelles, 1966, p. 9), mais tout de même officielle, puisqu'elle figure dans le « Message spécial » adressé le 20 mai 1954 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe à l'Assemblée consultative (Doc. 238).

³ Etat au 31 décembre 1979.

⁴ Voir préambule de la Charte sociale européenne, Série des traités européens n° 35, p. 2.

⁵ Au cours de l'élaboration de notre étude, le quatrième cycle de contrôle s'est achevé le 2 mars 1978 par l'adoption de la Résolution (78) 9 du Comité des ministres sur l'application de la Charte sociale européenne pendant la période 1972-1973. De plus, les Conclusions V, le Rapport V du Comité gouvernemental et l'Avis relatif au cinquième cycle (de l'Assemblée consultative) ont été publiés. Dans la mesure du possible, nous avons encore tenu compte des résultats du cinquième cycle.

⁶ L.-E. Troclet, *Dynamisme et contrôle de l'application de la Charte*, Colloque de Bruxelles, p. 35.

⁷ D. Hammerskjöld, cité par T. Lefèvre à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe lors de la discussion du troisième projet de la Charte sociale (cf. *Compte rendu des débats de l'Assemblée consultative*, 8e session ordinaire, tome III, p. 791).

Charte est-il suffisant, compte tenu de l'objectif que les Etats contractants se sont engagés à atteindre en commun ?

Il va sans dire que, posée dans l'absolu, pareille question conduit immédiatement à une réponse négative. Celle-ci ne saurait cependant être sans appel : en effet, nous nous sommes efforcés de tenir compte des circonstances politiques, socio-économiques et culturelles qui entourent toute norme juridique, qu'elle soit de droit national ou de droit international. Dans un tel contexte, il apparaît indispensable de souligner que nous nous trouvons, avec la Charte sociale, dans le domaine du droit international et que ce droit reste dépendant, dans une très large mesure, de la volonté souveraine des Etats.

De surcroît, la Charte sociale européenne est le fruit d'une organisation de coopération intergouvernementale. Rien d'étonnant dès lors que l'organe de décision du mécanisme de contrôle étudié soit une autorité ministérielle. Il en résulte nécessairement une approche plus politique que juridique des décisions à prendre. Aussi nous sommes-nous heurtés, à plusieurs reprises, à la difficulté de devoir tenir compte simultanément de facteurs politiques et juridiques. Notre travail se situe ainsi à mi-chemin entre la science juridique et la science politique.

**
*

La Charte sociale européenne a fait l'objet de nombreuses monographies. La plupart de ses dispositions matérielles ont été traitées dans de nombreux articles spécialisés. Le mécanisme de contrôle n'a guère été examiné que par Valticos⁸ et Wiebringhaus.⁹ Ces deux auteurs vivent quotidiennement l'évolution des mécanismes d'instruments sociaux internationaux. Ils nous ont fait profiter dans une très large mesure de leurs expériences et nous ont prodigué leurs précieux conseils. Nous aimerions vivement les remercier ici.

**
*

Nous n'avons pas jugé opportun de retracer l'historique de la Charte sociale ni d'en faire une description détaillée. Cet instrument est désormais assez connu pour que ces informations se trouvent aisément. Aussi avons-nous traité dans une première section le mécanisme de contrôle de la Charte en retraçant sa genèse et en

⁸ Nicolas Valticos, sous-directeur général de l'OIT, Conseiller pour les normes internationales du travail.

⁹ Hans Wiebringhaus, Directeur des Affaires sociales au Secrétariat général du Conseil de l'Europe. Dans cette qualité, il assume notamment le secrétariat des organes de contrôle de la Charte.

exposant les dispositions de droit positif qui le décrivent. Il nous a paru intéressant de compléter ce tableau par une énumération des moyens mis à disposition par les gouvernements pour que la Charte puisse atteindre son objectif. La Charte sociale n'est pas le seul instrument de droit international qui tende vers une coopération plus étroite des Etats dans le domaine social. C'est pourquoi nous avons examiné les mécanismes de contrôle d'autres normes européennes et internationales parallèles, de près ou de loin, à la Charte sociale. Dans ce contexte, nous avons préféré limiter notre choix à des instruments qui, du point de vue institutionnel, peuvent être comparés à la Charte et dont l'examen permet une meilleure appréciation de son mécanisme de contrôle. Aussi le lecteur nous pardonnera-t-il de n'avoir pas tenu compte des instruments sociaux d'organismes régionaux extérieurs à l'Europe occidentale ; de même ne nous fera-t-il pas grief de notre concision s'agissant du droit social communautaire.

Dans une deuxième section, nous avons examiné les cinq cycles de contrôle de la Charte sociale et nous avons essayé de dégager les difficultés que cette convention européenne a rencontrées dans ses douze premières années d'existence. Maladie de jeunesse ou faiblesse institutionnelle, telle est la question que nous nous sommes posée devant chaque lacune constatée.

Dans une troisième section, qui ouvre la deuxième partie de notre étude, nous avons mesuré les effets directs et indirects de la Charte après plus de dix années d'application et nous les avons comparés aux résultats obtenus par deux systèmes parents de la Charte sociale : la Convention européenne des droits de l'homme et les normes internationales du travail, qui ont fortement inspiré les auteurs du mécanisme de contrôle de la Charte sociale.

Dans une dernière section, il nous a paru nécessaire d'étudier une série de mesures qui pourraient assurer une plus grande efficacité à la Charte sociale européenne. Elle constitue ainsi une contribution à la discussion qui s'est déjà engagée entre les organes de contrôle sur une amélioration du mécanisme de ce contrôle. Si certaines de nos idées pouvaient contribuer à compléter ce débat, l'ambition finale de notre thèse serait satisfaite, au-delà même du profit personnel que nous en avons retiré.

PREMIÈRE PARTIE

DESCRIPTION DU SYSTÈME
DE CONTRÔLE
DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE
EN COMPARAISON
AVEC D'AUTRES SYSTÈMES

Section I :

GENÈSE ET DÉFINITION DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DE LA CHARTE SOCIALE

Chapitre premier

LE SYSTÈME DE CONTRÔLE DE LA CHARTE SOCIALE

§ 1. Les systèmes de contrôle proposés dans les différents projets de la Charte sociale

A. *Le système de contrôle du premier projet, proposé par l'Assemblée consultative*¹

1. *Description du système*²

93 représentants des employeurs, des travailleurs et du monde économique en général, chaque groupe pour un tiers, forment un Conseil économique et social européen.³ Dans une première phase, ce Conseil présente à l'Assemblée consultative⁴ un programme

¹ Cf. Doc. 403.

² Cf. Doc. 403, art. 20-39.

³ Art. 20 et 23. Tandis que les organes tripartites de l'OIT prévoient des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, le projet de la Charte prévoit un tiers représentant l'intérêt général et non pas les gouvernements. Que faut-il entendre par cette notion plutôt vague ? Ce « tiers-groupe » rassemblerait les activités économiques indépendantes (petits exploitants agricoles, artisans, commerçants), les consommateurs (coopératives de consommation, associations familiales), les activités sociales et culturelles et l'Etat. (Doc. 403, Exposé des motifs, § 49 litt. b)), et art. 26.

⁴ Le Conseil de l'Europe a été la première organisation intergouvernementale à être dotée d'un organe parlementaire consultatif. Cf. à ce sujet Volker Heydt, « Das parlamentarische Organ des Europarats : Die Beratende Versammlung », in « Das Europa der Siebzehn — Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat », Bonn, 1974, p. 39. Le Comité permanent de l'Assemblée consultative a décidé dans sa séance du 2/3 juillet 1974 à Lucerne de modifier le nom de l'Assemblée en Assemblée parlementaire.

d'action. Par étapes, les objectifs de la Charte devraient être ainsi réalisés. L'Assemblée et le Conseil⁵ définissent ensuite, ensemble, un cadre permettant à la Charte une évolution claire, précise et programmée.⁶ Les Etats renseignent les organes de la Charte au moyen de rapports.⁷ Ceux-ci sont rédigés sur la base d'un formulaire⁸ défini par le Conseil, lequel reçoit les contributions annuelles des parties au traité. Le Conseil économique et social en fait la synthèse et la présente à l'Assemblée.⁹ Toute inobservation de la Charte, tout manquement aux obligations qu'elle impose, peut être porté devant la Commission européenne des droits de l'homme.¹⁰ La relation avec la Convention européenne des droits de l'homme est ainsi clairement établie. La Commission enquête, le gouvernement en cause s'explique, les organismes internationaux ou européens compétents dans les domaines économique, social et culturel peuvent être sollicités.¹¹ Le Conseil recommande les mesures propres à assurer la mise en œuvre de la Charte par le gouvernement incriminé, non sans avoir au préalable pris connaissance du rapport de la Commission.¹² Sans passer par l'Assemblée, le Conseil s'adresse au Conseil des ministres, organe suprême et filtre diplomatique de toute décision du Conseil de l'Europe, pour que l'Etat concerné soit officiellement informé des mesures à prendre.¹³ Une conférence des gouvernements adhérents à la Charte est prévue dans certains cas.¹⁴

Le rôle du Collège des 93¹⁵ ne se limite pas à programmer et à contrôler. Il doit s'efforcer de « préparer, d'orienter et de faciliter les mesures d'intégration ou de coopération entreprises ou à entreprendre soit pour l'ensemble, soit pour les divers secteurs de la vie sociale et économique européenne ». ¹⁶

Pour éviter toute confusion, nous ne retiendrons qu'une seule dénomination et parlerons d'Assemblée consultative. Elle reflète mieux les attributions de cet organe délibérant du Conseil de l'Europe.

⁵ = Conseil économique et social européen.

⁶ Doc. 403, § 21, litt. a.

⁷ Doc. 403, § 21, litt. b.

⁸ Le terme « formulaire » ne figure pas dans le projet qui, à son art. 34 ne parle que de rapports présentés « ... après consultation des gouvernements des Hautes Parties contractantes et avec l'approbation du Comité des ministres... ».

⁹ Doc. 403, § 21, litt. c-f.

¹⁰ Art. 36 du projet.

¹¹ Art. 37 du projet.

¹² Art. 38 du projet.

¹³ Art. 38, litt. a.

¹⁴ Art. 38, litt. b.

¹⁵ C'est-à-dire le Conseil économique et social européen.

¹⁶ Doc. 403, § 46.

2. Origine du système

En 1947 déjà, l'Union européenne des fédéralistes,¹⁷ puis en 1949 le Mouvement européen,¹⁸ lancèrent l'idée d'un Conseil économique et social européen qui « concrétisera aux yeux des travailleurs la volonté de réaliser une véritable démocratie économique et sera pour eux un facteur important de confiance dans l'unité européenne en voie d'édification ».¹⁹ L'idée fut reprise par l'Assemblée consultative, où elle eut d'inlassables défenseurs.²⁰ Or, la Commission des questions sociales de l'Assemblée était à l'œuvre dès 1953²¹ pour rédiger une Charte sociale. Charte et Conseil économique et social se complètent. Ces deux projets fusionnèrent pour former une première version de Charte sociale.²²

¹⁷ L'Union européenne fédéralistes (UEF) est le mouvement faitier des militants fédéralistes européens avec siège à Bruxelles. Ses origines remontent à la deuxième guerre mondiale et à la réunion de Hertenstein (Suisse), en septembre 1946. Pour plus de détails, cf. Purro J.-M., « L'Europe des Congrès », Fribourg, 1977. Pour ce qui est de l'origine de l'idée d'un Conseil économique et social, cf. Documents et textes relatifs au projet de convocation d'une Assemblée européenne, in « La documentation française », n° 1801, 26 février 1949.

¹⁸ Le Mouvement européen est constitué par les associations privées à vocation européenne au niveau européen, dont l'UEF, et par les conseils nationaux du Mouvement européen. Il est notamment à l'origine du Conseil de l'Europe. Pour plus de détails sur le Mouvement européen, cf. Henri Brugmans, « L'idée européenne 1920-1970 », Bruges, 1970. Pour l'origine du Conseil économique et social, cf. Doc. 403, §§ 27-31, et Doc. 3902 précité.

¹⁹ Conférence sociale de Rome du Mouvement européen de juillet 1950, cit. in Doc. 403, § 28.

²⁰ Notamment le sénateur belge Fernand Dehousse, professeur à l'Université libre de Bruxelles, et président de l'Assemblée consultative, et M. Heyman, rapporteur de la Commission des questions sociales de l'Assemblée belge. Il y a lieu de relever que cette idée se retrouve dans les projets d'alors du pacte universel relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il prévoyait en effet un système de contrôle proche de celui retenu pour le premier projet de la Charte. Nous reviendrons à ce pacte à la page 63.

²¹ Au lendemain de l'adoption de la Convention des droits de l'homme, entrée en vigueur le 3 septembre 1953, commencèrent les premiers travaux d'élaboration de la Charte sociale. Pour Wiebringhaus, ce début est marqué par le Message spécial mentionné dans la note 2, page 15, mais la volonté de légiférer dans ce domaine ressort déjà du rapport Teitgen (Doc. (49)-77). Parallèlement, la Commission des questions sociales de l'Assemblée et le Comité social gouvernemental (du côté du Comité des ministres) se mirent à l'œuvre sans trop se concerter pour autant.

²² Nous parlerons du système de contrôle de l'OIT à la page 68.

3. *Arguments avancés en faveur du Conseil économique et social européen*²³

Les défenseurs de ce Conseil, aussi engagés que minoritaires en attendent une influence réelle sur la politique sociale des Etats membres, grâce à la dynamique issue de sa composition tripartite²⁴ et représentative. Synthèse de la tradition parlementaire et de l'espoir de paix sociale tel qu'il existait au lendemain de la deuxième guerre mondiale, le concept du Conseil économique et social n'était finalement que le prolongement de l'idée du Conseil de l'Europe aux yeux des militants européens.²⁵ Echange d'expériences entre spécialistes dans un forum où les questions ne seraient pas abordées sous l'angle nationaliste, c'était là un atout majeur de cet organe aux yeux de ses promoteurs.²⁶ Le Conseil ne constituerait pas un tribunal, mais un organe d'assistance à la disposition des Etats soucieux de surmonter les difficultés prévisibles dans la mise en pratique de la Charte sociale. Ainsi, il « augmenterait par son activité concrète le prestige de l'Assemblée ».²⁷

4. *Arguments invoqués contre le Conseil économique et social*²⁸

Dépassé par les événements,²⁹ trop cher pour le budget du Conseil de l'Europe,³⁰ faisant double emploi avec l'Assemblée

²³ Lors du débat à l'Assemblée consultative. Cf. Compte rendu officiel des débats (septième séance), tome II, pp. 424-442 et 446-479.

²⁴ M. Santero, doc. cit., *supra*, N. 23, p. 439.

²⁵ Il ne faut pas perdre de vue le contexte général de l'Europe en pleine reconstruction dans les années cinquante : un nombre impressionnant de personnes s'engageait alors pour l'unification de l'Europe dans l'espoir de contribuer à construire une société meilleure. De plus, la technique de désignation des membres des commissions de l'Assemblée consultative laissait en principe une liberté absolue aux intérêts personnels des députés pour autant que le nombre de sièges prévus par commission le permettait. Comme le relève Fischer (« Die Willensbildung im Europarat, dargestellt am Verhältnis zwischen der beratenden Versammlung und dem Ministerausschuss » in *Formen der Willensbildung in den europäischen Organisationen*, Kölner Schriften zur politischen Wissenschaft, Bonn, 1965, p. 23) un tel regroupement avait pour conséquence la présentation à l'Assemblée de projets aussi radicaux que celui de la Charte sociale dans sa première version.

²⁶ M. Santero, doc. cit., *supra*, N. 23, p. 439.

²⁷ M. Santero, doc. cit., *supra*, N. 23, p. 439.

²⁸ *Ibid.*, p. 430.

²⁹ P. Federspiel, doc. cit., *supra*, N. 23, p. 450. Il était président de la Commission des questions économiques.

³⁰ M. Corish, doc. cit., *supra*, N. 23, p. 434, alors ministre irlandais des affaires sociales et membre de l'Assemblée consultative.

consultative,³¹ un tel conseil pourrait exercer des pressions sur les parlementaires,³² mettre les Etats au pilori,³³ jeter les bases d'un système supranational,³⁴ pour ne regrouper finalement qu'un tiers de membres capables et compétents.³⁵ Sans contrôle démocratique,³⁶ il constituerait un instrument du dirigisme économique³⁷ et s'ajouterait au nombre déjà élevé d'organisations internationales.³⁸

5. *Alternative proposée dans la discussion*

Une Commission à l'instar de celle des droits de l'homme³⁹ ou un mandat de contrôle confié à l'OIT⁴⁰ sont les termes de l'alternative qui se dessinent dans le débat.

B. *Le système de contrôle du deuxième projet, proposé par l'Assemblée*

1. *Description du système*⁴¹

Le Comité social gouvernemental⁴² élabore un programme d'action à l'attention des Parties contractantes. Celles-ci réalisent progressivement les objectifs de la Charte dans le cadre de ce programme. L'Assemblée consultative le commente,⁴³ le Comité des ministres l'approuve.⁴⁴ Chaque année, les partenaires liés à la

³¹ *Ibid.*

³² M. Harlem, doc. cit., p. 437, alors ministre norvégien des affaires sociales et membre de l'Assemblée consultative.

³³ M. Nicholson, Royaume-Uni, doc. cit., p. 461.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ P. Federspiel, doc. cit., p. 450.

³⁷ M. Hellwig, République fédérale d'Allemagne, doc. cit., p. 474.

³⁸ M. Corish, doc. cit., p. 434.

³⁹ M. Corish, doc. cit., p. 434.

⁴⁰ M. Brielbach, République fédérale d'Allemagne, doc. cit., p. 455.

⁴¹ Doc. 488, art. 16-19.

⁴² Il s'agit d'un organe consultatif composé de hauts fonctionnaires spécialisés dans les questions sociales des administrations nationales. Art. 16, al. 2, du projet.

⁴³ Sous forme d'avis. Consultative, l'Assemblée du Conseil de l'Europe peut adresser des propositions au Comité des ministres. Celui-ci est libre de donner suite ou non, de s'occuper de la question ou non, d'agir rapidement ou de laisser reposer les dossiers.

⁴⁴ Les décisions du Comité des ministres ont la forme de recommandations adressées aux Etats membres (art. 15 du Statut), de résolutions ou de règlements (dans le domaine financier et administratif). Pour plus de détails, cf. notamment Carstens, *op. cit.*, Robertson, *op. cit.*, et Duclos, *op. cit.*

convention adressent chacun un rapport au Secrétaire général. Leur examen doit permettre au Comité social gouvernemental de constater les progrès réalisés dans l'application de la Charte par les différents Etats. Pour la rendre plus efficace, le Comité formule des recommandations, l'Assemblée les discute, le Comité des ministres décide de la suite à leur donner.

2. *Motifs du changement de système par rapport au premier projet*

Le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale. La mise en œuvre de la Charte doit de ce fait incomber aux gouvernements. Les organes existants du Conseil de l'Europe assurent le contrôle de l'application. Les associations professionnelles ont d'autres moyens de s'associer aux travaux. Nul besoin donc d'un Conseil économique et social européen.⁴⁵

3. *Avantages de ce système*⁴⁶

Il rend principalement responsable le Comité social gouvernemental et assure à l'Assemblée les moyens d'exprimer à tout moment son avis.⁴⁷

4. *Inconvénients de ce système*

Un organe intergouvernemental, porte-parole des gouvernements nationaux, aurait non seulement pour corollaire une action insuffisante, mais impliquerait encore que les gouvernements seraient appelés à contrôler leur propre action.⁴⁸ Devant satisfaire à des exigences techniques, un tel organe ne saurait suffire. Le Comité social n'a en effet siégé, en 1955, que quelques semaines. Un tel système anéantirait finalement l'idée même de l'Europe chez le travailleur,⁴⁹ instaurant une sorte de paternalisme du pouvoir politique, voire des autorités administratives.⁵⁰ Pour la Confédération

⁴⁵ Une conférence économique et sociale européenne doit cependant se réunir une fois par année pour assurer la coordination entre les autorités et les associations professionnelles ; cf. le rapport du danois P. Hackkerup in Doc. 488, litt. E, et *ibid.*, litt. C, § 4.

⁴⁶ Soulignés dans le débat. Cf. Compte rendu des débats (huitième session ordinaire), tome I, pp. 262 ss.

⁴⁷ *Ibid.* C'est le seul argument avancé par le rapporteur.

⁴⁸ M. Bichet, France, auteur d'un amendement visant la réintroduction dans le projet du Conseil économique et social européen, Compte rendu des débats (huitième session ordinaire), tome I, p. 257.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ M. Radius, France, *ibid.*, p. 270.

internationale des syndicats chrétiens, « l'élimination des travailleurs de la procédure de mise en œuvre de la Charte, par l'institution d'un système technocratique qui, en refusant aux travailleurs la participation qui leur est acquise sur le plan national, risque de s'avérer en pratique tout à fait insuffisante (...) » fait « ... craindre que les organisations européennes affiliées à la Confédération internationale des syndicats chrétiens ne se détournent du Conseil de l'Europe... ». ⁵¹

5. *Alternative proposée dans la discussion*

Les défenseurs du Conseil économique et social présentent encore une fois leur idée.⁵² Un compromis vise l'institution d'un tel conseil au moins pour les Etats qui l'accepteraient.⁵³ Un autre, la création d'un collège restreint de Commissaires européens promouvant la politique d'intégration prévue par la Charte.⁵⁴ Une conférence sociale annuelle du Conseil de l'Europe⁵⁵ ou une conférence tripartite, convoquée régulièrement par le BIT,⁵⁶ sont aussi proposées.

C. *Le système de contrôle du troisième projet de Charte sociale*

1. *Description*⁵⁷

L'Assemblée consultative propose au Comité des ministres la nomination d'un Commissaire aux affaires sociales qui serait chargé de donner des impulsions aux politiques sociales nationales et à

⁵¹ Cf. Compte rendu des débats (huitième session ordinaire), tome I, p. 270 (intervention de M. Fens, NL), et p. 279 (intervention de M. Leffèvre, B).

⁵² Amendement Bichet. Cf. Doc. 488, amendement 1.

⁵³ Au moyen de la technique de l'accord partiel, instituée par la résolution d'août 1951 du Comité des ministres et qui a valeur statutaire, (cf. Série des Traités européens, n° 1, p. 27) depuis la 40e réunion des délégués des ministres du 8-16 juin 1956, par analogie avec les art. 46 et 56 de la Convention européenne des droits de l'homme (clause facultative de compétence de la Cour). La proposition est de M. Bichet. Compte rendu cit., p. 267.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Telle que la Commission des questions sociales le proposait. Cf. Doc. 488.

⁵⁶ M. Heymann fait cette proposition au nom de M. Haekkerup, Compte rendu cit., p. 262.

⁵⁷ Doc. 536 (Documents de séances de l'Assemblée consultative, tome II, huitième session ordinaire, 2e partie, pp. 1 ss.), art. 2-18.

l'application de la Charte. En outre, l'Assemblée convoquerait au moins une fois par année un organe consultatif tripartite⁵⁸ : la Chambre sociale européenne. Elle prendrait les initiatives, l'Assemblée consultative les faisant aboutir. Les Etats contractants établiraient un programme pour mettre la Charte progressivement en œuvre. Le Commissaire coordonnerait les programmes adoptés par le Comité des ministres, après délibération consultative à l'Assemblée. En cas de besoin, le Commissaire adresserait des recommandations au Comité des ministres et à la partie en cause.⁵⁹

2. *Motifs de l'abandon du système du deuxième projet — Inconvénients et avantages du troisième*

Un contrôle sans impartialité — les membres du comité devenant juges de leur propre action — s'est heurté à l'opposition d'une importante fraction de l'Assemblée. Acceptant l'argument que le Conseil de l'Europe devait garder la responsabilité de la mise en œuvre de la Charte, le troisième projet propose une synthèse garantissant l'indépendance (par le Commissaire), le tripartisme (par la Chambre sociale) et la liberté du Conseil de l'Europe (par ses organes de décision).⁶⁰ Tentative de conciliation des deux premiers projets, le troisième tient compte des critiques positives et négatives adressées aux deux premiers.⁶¹ Les bonnes expériences faites avec l'institution du commissaire⁶² et la nécessité pour le Comité des ministres d'être entouré de spécialistes en vue d'un avancement rapide des travaux sont invoquées en faveur de ce système.⁶³

D. *Le système de contrôle du quatrième projet de la Charte, élaboré par le Comité social gouvernemental*

1. *Description*⁶⁴

Chaque Partie contractante remet un rapport au Secrétaire général du Conseil, tous les deux ans pour les dispositions acceptées, à intervalles irréguliers pour les dispositions non acceptées. Les

⁵⁸ Doc. cit., art. 6, litt. c.

⁵⁹ Cf. exposé des motifs, Doc. 536.

⁶⁰ Doc. 536, pp. 16 ss.

⁶¹ Voir plus haut.

⁶² Il s'agissait du Commissaire européen aux réfugiés qui avait donné une forte impulsion à l'activité du Conseil de l'Europe dans ce domaine au lendemain de la deuxième guerre mondiale, cf. intervention de M. Heyman

partenaires sociaux nationaux en reçoivent copie et peuvent émettre leur avis. Sept experts indépendants forment un comité qui examine les rapports, assisté d'un représentant de l'OIT. Ce dernier jouit d'un statut consultatif. Ce comité élabore des conclusions. Un Comité gouvernemental⁶⁵ les examine en même temps que les rapports nationaux. Il fait ses remarques et les transmet avec les conclusions des experts au Comité des ministres. L'Assemblée est consultée, le Comité des ministres pouvant adresser des recommandations.

2. *Origine de ce système*⁶⁶

Nous avons affaire au système de contrôle de l'application des conventions internationales du travail, dégagé de ses éléments de tripartisme. Les partenaires sociaux et l'Assemblée consultative occupent une place fort modeste. En revanche, grâce au représentant de l'OIT au Comité des experts indépendants, le lien est établi entre cette organisation et le Conseil. Il permet l'évolution parallèle de la jurisprudence dans chacune des organisations.

3. *Les critiques et les propositions d'améliorations émises dans le cadre de la Conférence tripartite*⁶⁷

Demi-mesure et, par conséquent, altération d'un système qui a fait ses preuves à l'OIT : le reproche est de taille. Il est exprimé plus d'une fois.⁶⁸ La mise à l'écart des partenaires sociaux lors du contrôle réel de l'application de la Charte constitue la plus grande déception subie par les représentants syndicaux surtout.⁶⁹ La conférence tripartite était leur dernière chance de faire valoir une dernière

(Compte rendu des débats de l'Assemblée consultative de la 8e session ordinaire, tome III, p. 776).

⁶³ Intervention de M. de la Vallée Poussin, belge, *Compte rendu cit.*, p. 785.

⁶⁴ Doc. 927 (Documents de séances de l'Assemblée consultative, dixième session ordinaire, tome VI), art. 20-27.

⁶⁵ Plus précisément un sous-comité du Comité social gouvernemental.

⁶⁶ Il s'inspire essentiellement de celui des conventions internationales du travail (voir page 68).

⁶⁷ Sur la Conférence tripartite, voir OIT, Conférence tripartite, et ILO Tripartite Conference on the draft european social Charter, in ILO Industry and Labour, XXI, 1959, pp. 237 ss.

⁶⁸ Notamment par F. Dehousse, président de la Conférence tripartite, dans le discours d'ouverture de cette conférence, Conférence tripartite, pp. 51 ss.

⁶⁹ M. Eggermann (Confédération internationale des syndicats chrétiens), Conférence tripartite, pp. 86-87. Ventejol, délégué des travailleurs, France, *ibid.*, pp. 92 et ss., st. p. 114. Alders, délégué des travailleurs, Pays-Bas, *ibid.*, p. 96.

fois leurs arguments.⁷⁰ Le peu de place réservé à l'Assemblée consultative est vivement critiqué.⁷¹ Matériellement, la procédure est considérée comme longue et compliquée.⁷² Des experts nommés par le Comité des ministres seraient-ils vraiment indépendants ?⁷³ Une conférence des ministres spécialisés⁷⁴ constituerait un organe de décision plus efficace que le Comité des ministres.⁷⁵ Pourquoi ne pas reprendre les systèmes en fonction à l'OIT ou à la Convention des droits de l'homme ?⁷⁶

En somme, peu d'approbation, encore moins d'enthousiasme. Mais la bataille politique pour une convention sociale européenne contraignante comme celle des droits de l'homme, tripartite comme celles de l'OIT et directement applicable, comme le droit communautaire en genèse,⁷⁷ avait délaissé les enceintes du Conseil de l'Europe. Presque dix années s'étaient écoulées depuis la rédaction de la Convention des droits de l'homme. Déjà les temps et l'esprit avaient changé. Le Conseil de l'Europe a résisté cette fois à la tentation de donner le jour à une deuxième convention « supranationale »⁷⁸ : le système de contrôle du quatrième projet sera, avec quelques modifications, le système de contrôle intergouvernemental de la Charte sociale.

§ 2. Le droit positif : Le système de contrôle de la Charte sociale européenne⁷⁹

A. *Le questionnaire du Comité des ministres (art. 21)*⁸⁰

Le système de contrôle étant fondé sur des rapports nationaux,

⁷⁰ Puisque leur rôle tel qu'il est défini par la Charte demeure fort modeste.

⁷¹ Intervention de M. Strasser (président de l'Assemblée consultative) à la conférence tripartite, Conférence tripartite, p. 69.

⁷² Rhijn, délégué gouvernemental, Pays-Bas, Conférence tripartite, p. 82. Burton, délégué des employeurs, Royaume-Uni, *op. cit.*, p. 100.

⁷³ La Commission des clauses d'application se pose cette question (cf. § 21 de son rapport), Conférence tripartite, p. 265.

⁷⁴ Alders, délégué des travailleurs, Pays-Bas, Conférence tripartite, p. 115.

⁷⁵ C'est-à-dire des ministres des affaires sociales et non pas des affaires extérieures.

⁷⁶ Cf. Doc. 942, p. 5.

⁷⁷ Que nous verrons un peu plus loin (p. 55).

⁷⁸ Le terme est ici utilisé dans sa signification politique et non juridique.

⁷⁹ Ce paragraphe a pour seul but de décrire le système de contrôle tel

il était important que ceux-ci soient établis selon des critères communs à toutes les Parties. Cette base est donnée par un formulaire adopté par le Comité des ministres.⁸¹ Il est conçu de telle manière que les organes de contrôle⁸² obtiennent toutes informations utiles sur les mesures prises par chaque Etat contractant en vue d'assurer l'application des dispositions de la Charte⁸³ sur son territoire. Ne perdant pas de vue le travail de l'OIT, les auteurs du formulaire acceptent, en lieu et place d'un commentaire explicite, un résumé des rapports fournis au BIT, à condition qu'il y ait concordance de matière entre un article de la Charte et une convention de l'OIT.⁸⁴ En 238 questions ou sous-questions, le formulaire permet à la partie contractante de décrire l'évolution de sa législation et de sa situation sociales.⁸⁵

B. *Les rapports des parties contractantes (art. 21 et 22)*⁸⁶

Tous les deux ans, l'Etat contractant a l'obligation de présenter un rapport, véritable recueil de l'ensemble de sa politique sociale.

qu'il figure dans le texte même de la Charte, sans se référer aux différentes expériences faites durant cinq cycles de contrôle. Nous en parlerons dans la deuxième section de la première partie de cet ouvrage (pp. 77 et ss.).

⁸⁰ Art. 21 : « Les Parties contractantes présenteront au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, dans une forme à déterminer par le Comité des ministres, un rapport biennal... » A vrai dire il s'agit — au sens strict de la Charte — d'un formulaire. Adopté le 26 janvier 1968, c'est en fait un questionnaire.

⁸¹ Deux modèles de formulaires ont été élaborés récemment, l'un pour le premier rapport qu'une Partie contractante doit produire après la ratification, l'autre pour les rapports ultérieurs, ce dernier comprenant des obligations sensiblement allégées (cf. Rapport présenté par P. Laroque au Colloque sur la Charte sociale organisé par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe les 7-9 décembre 1977, à Strasbourg, § 94, p. 34). Le Comité gouvernemental est cependant revenu à un formulaire unique, sensiblement différent de ceux proposés par les experts (Rapport V, § 13, p. 4).

⁸² Comité d'experts indépendants — Comité gouvernemental — Assemblée consultative et Comité des ministres (voir plus loin).

⁸³ Que cet Etat a acceptées.

⁸⁴ C'est le cas de 40 conventions de l'OIT qui se recoupent totalement ou partiellement avec les domaines visés par les articles de la Charte. Dans 33 cas, le formulaire prévoit la possibilité de fournir le résumé du rapport fourni au BIT. (Il s'agit d'une comparaison qui remonte aux travaux préparatoires de la Charte. L'OIT avait alors élaboré 88 conventions [fin 1958]).

⁸⁵ Il s'agit d'un document volumineux de 83 pages. Les réponses doivent être faites en anglais ou en français, les deux seules langues officielles du Conseil de l'Europe. Les réponses contiendront les textes législatifs ou réglementaires, les conventions collectives ou autres dispositions contribuant à l'application de la disposition concernée, les décisions judiciaires, tous éléments permettant d'apprécier l'application véritable de la disposition (statis-

La valeur de ce document sera d'autant plus évidente que l'Etat intéressé aura accepté un nombre élevé de dispositions de la Charte.⁸⁷ Le travail de l'administration nationale compétente est important en vue de la rédaction du premier rapport. Deux années plus tard, des renvois rendront la tâche plus facile, pour autant qu'elle ait été menée à bien la première fois. Sinon, les organes de contrôle exigeront des informations complémentaires.⁸⁸ Nous avons parlé jusqu'ici du rapport « ordinaire » que la Charte définit comme bienal. Il en est un autre : l'art. 22 prévoit en effet l'élaboration d'un rapport complémentaire sur les dispositions non acceptées. Ici, l'Etat concerné doit dire pourquoi il n'a pas ou pas encore adhéré aux dispositions de la Charte qui n'ont pas fait l'objet de son acceptation.⁸⁹

Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe⁹⁰ est le destinataire des rapports. Copie doit en être adressée aux représentants des organisations nationales de travailleurs et d'employeurs.⁹¹ Elles peu-

tiques, par exemple), l'indication des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs qui ont reçu le rapport pour commentaire et leurs commentaires éventuels faits sur le rapport.

⁸⁶ Art. 21 : « Les Parties contractantes présenteront... un rapport bienal, relatif à l'application des dispositions de la Partie II de la Charte qu'elles ont acceptées. » Art. 22 : « Les Parties contractantes présenteront au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, à des intervalles appropriés et sur la demande du Comité des ministres, des rapports relatifs aux dispositions de la Partie II de la Charte qu'elles n'ont pas acceptées au moment de la ratification ou de l'approbation, ni par une notification ultérieure. Le Comité des ministres déterminera, à des intervalles réguliers, à propos de quelles dispositions ces rapports seront demandés et quelle sera leur forme. »

⁸⁷ Sur les 72 dispositions matérielles de la deuxième partie de la Charte sociale, en ont accepté : l'Italie : 72 ; la France : 70 ; la R.F.A. : 67 ; l'Irlande : 63 ; le Royaume-Uni : 62 ; l'Autriche : 62 ; la Norvège : 60 ; la Suède : 59, et en 1979 la ratification de trois dispositions complémentaires ; le Danemark : 44, et en 1979 la ratification d'une disposition complémentaire ; l'Islande : 41 ; Chypre : 34.

⁸⁸ Au cours de chaque cycle de contrôle, il arrive que le Comité d'experts indépendants ne peut pas se prononcer sur la conformité ou non de l'application de dispositions dans les différents Etats, parce que les rapports biennaux ne sont pas assez complets (voir page 89).

⁸⁹ Art. 22 : voir N. 86.

⁹⁰ Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe est élu par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. Il dirige le Secrétariat général, organe administratif à la fois du Comité des ministres et de l'Assemblée. Sur l'organisation du Conseil de l'Europe, voir Carstens, *op. cit.*, et Stegen, *op. cit.*

⁹¹

Article 23

Communication de copies

1. Chacune des Parties contractantes adressera copies des rapports visés aux art. 21 et 22 à celles de ses organisations nationales qui sont affiliées aux organisations internationales d'employeurs et de travailleurs qui

vent formuler des remarques qui seront transmises au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, pour autant qu'elles en fassent la demande.⁹²

L'art. 23 est restrictif : seules les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs qui sont affiliées aux organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ont voix au chapitre, pour autant encore que ces organismes faïtiers soient invités à déléguer des observateurs au Comité gouvernemental.⁹³ Il en résulte qu'au maximum deux syndicats et deux associations nationales d'employeurs exercent une fonction de contrôle.⁹⁴ Ce système laisse la porte ouverte aux partenaires sociaux : formellement, la participation des milieux directement intéressés est garantie.⁹⁵

C. Le Comité d'experts⁹⁶

Sept sages, de nationalité européenne,⁹⁷ sans nécessairement être nationaux d'une Partie contractante de la Charte,⁹⁸ examinent les rapports nationaux, apprécient la valeur ou le bien-fondé des re-

seront invitées, conformément à l'art. 27, § 2, à se faire représenter aux réunions du Sous-comité du Comité social gouvernemental.

2. Les Parties contractantes transmettront au Secrétaire général toutes observations sur lesdits rapports reçues de la part de ces organisations nationales, si celles-ci le demandent.

⁹² Sur la portée de cette disposition, voir page 159.

⁹³ Cette construction complexe devait garantir la tenue à l'écart des syndicats communistes. Cette interprétation est notamment confirmée par l'intervention de M. Alders, délégué des travailleurs, Pays-Bas, à la conférence tripartite : « ... Certains employeurs ont suggéré d'introduire la notion des organisations les plus représentatives sans s'apercevoir peut-être qu'ils ouvraient la porte aux pires détracteurs de la construction de l'Europe libre... » (Compte rendu de la Conférence tripartite, p. 116).

⁹⁴ En effet, l'art. 27, § 2 prévoit l'invitation de deux organisations d'employeurs et deux organisations de travailleurs. Depuis la constitution de la Confédération européenne des syndicats en 1973, une seule organisation de travailleurs participe aux travaux de contrôle de la Charte (voir aussi page 159).

⁹⁵ Pratiquement, on est très loin d'un système tripartite, vu que le Comité gouvernemental et surtout le Comité des ministres sont, comme leurs noms l'indiquent, représentatifs des gouvernements nationaux, mais non des partenaires sociaux, ou pas forcément.

⁹⁶

Article 25

Comité d'experts

1. Le Comité d'experts sera composé de sept membres au plus désignés par le Comité des ministres sur une liste d'experts indépendants de la plus haute intégrité et d'une compétence reconnue dans les matières sociales internationales, qui seront proposées par les Parties contractantes.

2. Les membres du Comité seront nommés pour une période de six ans ; leur mandat pourra être renouvelé. Toutefois, les mandats de deux des

marques émanant du monde du travail⁹⁹ et parviennent à des « Conclusions ». ¹⁰⁰ L'art. 25, § 1¹⁰¹ de la Charte insiste sur l'indépendance, la haute intégrité et la compétence reconnue en matière de droit social international des membres de ce collège. Il en résulte une incompatibilité entre ce mandat et celui de fonctionnaire national ou agent du Conseil de l'Europe.¹⁰² Les Parties contractantes de la Charte proposent des candidats, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe désignant les mandataires pour une durée de six ans. Le mandat est renouvelable. Le Secrétariat général du Conseil de l'Europe et un observateur de l'OIT¹⁰³ assistent le Comité d'experts dans son travail.

D. *Le Sous-comité du Comité social gouvernemental* ¹⁰⁴

Le dossier¹⁰⁵ est examiné par un collège administratif, du nom

membres désignés lors de la première nomination prendront fin à l'issue d'une période de quatre ans.

3. Les membres dont le mandat prendra fin au terme de la période initiale de quatre ans seront désignés par tirage au sort par le Comité des ministres immédiatement après la première nomination.

4. Un membre du Comité d'experts nommé en remplacement d'un membre dont le mandat n'est pas expiré achève le terme du mandat de son prédécesseur.

La Charte ne parle pas expressément de Comité d'experts indépendants. Cependant, l'indépendance figure comme une des qualifications des experts. Aussi parlons-nous de Comité d'experts indépendants ou d'experts indépendants.

⁹⁷ En théorie, même un non-européen pourrait être expert indépendant, vu que la Charte ne pose aucune condition de nationalité.

⁹⁸ Ainsi le professeur Bernardo Zanetti, de l'Université de Fribourg (Suisse) est membre de ce collège.

⁹⁹ Si les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs ont fait des remarques et qu'ils ont précisé qu'ils désiraient leur transmission à Strasbourg et que le gouvernement national les ait véritablement transmises (voir aussi page 162).

¹⁰⁰ Il s'agit de la dénomination officielle du rapport des experts indépendants.

¹⁰¹ Cf. note 96 page 33.

¹⁰² Car ni le fonctionnaire national ni l'agent du Conseil de l'Europe n'aurait une indépendance suffisante.

¹⁰³ En vertu de l'art. 26 :

Participation de l'Organisation internationale du travail

« L'Organisation internationale du travail sera invitée à désigner un représentant en vue de participer, à titre consultatif, aux délibérations du Comité d'experts. »

Cet observateur garantit l'évolution parallèle de la « jurisprudence » des organes de l'OIT et de la Charte. De plus, il permet de renseigner les experts

de « Sous-comité du Comité social gouvernemental ». Onze¹⁰⁶ fonctionnaires, un de chaque Partie contractante, analysent rapports nationaux et conclusions avant de rédiger un rapport. Partenaires sociaux et associations dotées du statut consultatif suivent ce travail en qualité d'observateurs.¹⁰⁷ Comme chaque membre connaît la politique sociale de son pays, cette institution doit permettre,¹⁰⁸ dans l'idée des auteurs de la Charte, un échange de vue devant déboucher sur la définition des critères d'une politique sociale européenne.¹⁰⁹

sur les travaux de l'OIT en cours et notamment sur l'interprétation à donner aux résumés que les Etats contractants peuvent envoyer de leurs rapports fournis à l'OIT.

104

Article 27

Sous-comité du Comité social gouvernemental

1. Les rapports des Parties contractantes ainsi que les conclusions du Comité d'experts seront soumis pour examen à un Sous-comité du Comité social gouvernemental du Conseil de l'Europe.

2. Ce Sous-comité sera composé d'un représentant de chacune des Parties contractantes. Il invitera deux organisations internationales d'employeurs et deux organisations internationales de travailleurs, au plus, à envoyer des observateurs, à titre consultatif, à ses réunions. Il pourra, en outre, appeler en consultation deux représentants, au plus, d'organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe, sur des questions pour lesquelles elles sont particulièrement qualifiées telles que, par exemple, le bien-être social et la protection économique et sociale de la famille.

3. Le Sous-Comité présentera au Comité des ministres un rapport contenant ses conclusions, en y annexant le rapport du Comité d'experts.

Pour ce qui est la dénomination, le comité, dans son règlement intérieur du 4 octobre 1968, a choisi la dénomination de « Comité gouvernemental de la Charte sociale ». Nous parlerons plus simplement de « Comité gouvernemental ».

¹⁰⁵ A savoir rapports nationaux, éventuelles remarques des partenaires sociaux et conclusions des experts indépendants.

¹⁰⁶ En 1979, onze Etats sont liés par la Charte.

¹⁰⁷ Les associations les plus diverses, publiques, semi-publiques ou privées peuvent obtenir le statut consultatif du Conseil de l'Europe. Elles forment les organisations non gouvernementales du Conseil de l'Europe (ONG). Cf. Résolution (72) 35 sur les relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations internationales non gouvernementales. Règlement du statut consultatif du 16 octobre 1972, fondé sur une résolution sur le même sujet de mai 1951, in Statut, p. 25.

¹⁰⁸ On retrouve ici des traces de la Chambre sociale du troisième projet de la Charte (voir page 27).

¹⁰⁹ Voir aussi page 95.

E. *L'Assemblée consultative*¹¹⁰

Fidèle à son rôle, l'organe parlementaire du Conseil de l'Europe peut émettre, dans le cycle de contrôle de la Charte, un avis dont le Comité des ministres tiendra compte ou non.¹¹¹ A la lecture du texte de la Charte, il appert que l'Assemblée a un droit de regard sur les conclusions des experts indépendants, mais pas sur le rapport du Comité gouvernemental. Comme, en vertu de l'art. 27 de la Charte,¹¹² les conclusions forment les annexes du rapport gouvernemental, l'organe délibérant examine le complément sans connaître le principal.¹¹³ La Charte ne reconnaît pas d'autres compétences à l'Assemblée : elle n'est consultée ni dans la nomination des experts, ni dans la définition du formulaire.¹¹⁴ C'est la Commission des questions sociales et de la santé,¹¹⁵ assistée d'un expert consultant,¹¹⁶ qui prépare l'avis de l'Assemblée.

F. *Le Comité des ministres*¹¹⁷

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe¹¹⁸ est l'organe

110

Article 28

Assemblée consultative

Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe transmettra à l'Assemblée consultative les conclusions du Comité d'experts. L'Assemblée consultative communiquera au Comité des ministres son avis sur ces conclusions.

¹¹¹ En vertu de l'art. 23 du Statut du Conseil de l'Europe, l'Assemblée formule des recommandations sous forme d'avis lorsque le Comité des ministres lui soumet une question. Sinon, ses conclusions qui sont transmises au Comité des ministres sont des recommandations, en vertu de l'art. 22 du Statut. Ni l'avis, ni la recommandation n'ont un caractère impératif, puisque l'Assemblée est consultative.

¹¹² Voir note 104, page 35.

¹¹³ En pratique, cette anomalie a été modifiée par le Comité des ministres. Aujourd'hui, l'Assemblée reçoit également le rapport du Comité gouvernemental.

¹¹⁴ L'Assemblée revendique cependant un tel droit de participation. Elle a même refusé de donner un avis définitif sur les propositions de modification du mécanisme de contrôle soumises par le Comité gouvernemental avant d'obtenir un droit de concours à la définition du formulaire. Il s'agit d'une question politique. L'Assemblée voudrait battre en brèche le principe absolu de décision ministérielle du Conseil de l'Europe. A notre avis, le formulaire de la Charte ne se prête cependant guère à une démonstration de force politique. Voir Doc. 3803, § 6, et exposé des motifs, § 9.

¹¹⁵ Des observateurs des associations professionnelles peuvent assister aux travaux de cette commission.

¹¹⁶ Actuellement le juge fédéral Alexandre Berenstein (Suisse).

117

Article 29

Comité des ministres

A la majorité des deux tiers des membres ayant le droit d'y siéger, le

de décision du mécanisme de contrôle de la Charte.¹¹⁹ Comme il regroupe des représentants de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, les Parties non encore contractantes disposent d'une forte influence.¹²⁰ Aussi longtemps que le nombre de ratifications de la Charte ne s'élèvera pas sensiblement, il paraît douteux de trouver une majorité des deux tiers pour adresser des recommandations¹²¹ à des Etats qui ne satisfont pas aux exigences de la Charte.¹²²

G. *Le Secrétaire général*

Aucun article spécifique ne précise les compétences du Secrétaire général.¹²³ Il est au service des quatre organes de contrôle de la Charte. La préparation des réunions et l'élaboration des documents nécessaires au fonctionnement du contrôle de l'application font partie de ses compétences.¹²⁴ Un haut fonctionnaire du Secrétariat général est affecté à plein temps aux travaux relatifs à la Charte sociale.¹²⁵

Comité des ministres pourra, sur la base du rapport du Sous-comité et après avoir consulté l'Assemblée consultative, adresser toutes recommandations nécessaires à chacune des Parties contractantes.

¹¹⁸ Il s'agit d'un collège composé des ministres des affaires étrangères des Etats membres (au rang de ministres ou de secrétaires d'Etat) ou des représentants permanents, au rang d'ambassadeurs, résidant à Strasbourg.

¹¹⁹ Au moyen de résolutions, le Comité des ministres clôture les cycles de contrôle. Il est seul maître de décider si oui ou non des recommandations doivent être adressées contre un ou plusieurs Etats qui ne seraient pas en harmonie avec des dispositions acceptées de la Charte. Voir aussi page 108.

¹²⁰ Il s'agit de la Belgique, de l'Espagne, de la Grèce, du Luxembourg, de Malte, des Pays-Bas, du Portugal, de la Principauté du Liechtenstein, de la Suisse et de la Turquie.

¹²¹ Le terme de « recommandation » figure expressément dans la Charte sociale (art. 29). Cependant le Statut du Conseil de l'Europe n'envisage de manière générale que des « résolutions ». Serait-ce la raison pour laquelle le Code européen de sécurité sociale ne parle pas de « recommandation » ? (voir page 48).

¹²² On voit en effet mal comment un Etat qui n'aurait pas adhéré à la Charte pourrait voter une recommandation sanctionnant l'application insatisfaisante d'une disposition de la Charte dans un Etat partie à la Charte, même si cette attitude, du point de vue institutionnel, est tout à fait possible.

¹²³ Plus exactement la Division des affaires sociales du Secrétariat général.

¹²⁴ Les art. 21, 22, 23, 24 et 28 définissent explicitement certaines compétences du Secrétariat général. De plus, il est l'organe d'assistance technique des experts indépendants et du Comité gouvernemental sans que la Charte le dise expressément.

¹²⁵ Assisté de deux secrétaires et d'une documentaliste.

§ 3. Les moyens mis à disposition de la Charte sociale

Tandis que le précédent paragraphe décrit les mécanismes juridiques et notamment institutionnels de la Charte, il nous a paru intéressant de compléter ici-même cette description par les moyens administratifs, personnels et financiers dont dispose cette convention. A vrai dire, nous illustrons ce paragraphe à l'aide d'indications portant sur les cinq cycles de mise en œuvre de la Charte. Nous entendrons par moyens, au sens du présent paragraphe, d'une part les personnes et leurs efforts investis pendant plus de dix années d'application de la Charte et d'autre part les frais du contrôle de cette application.

A. *Activités des organes de contrôle pendant plus de dix années d'application de la Charte sociale*¹²⁶

1. *Le Comité d'experts*¹²⁷

Dix-huit réunions plénières, deux réunions du bureau et cinq réunions d'un groupe de travail, toutes d'une durée moyenne de trois jours,¹²⁸ ont permis l'adoption des cinq volumes de « Conclusions » du Comité et cela en douze ans.¹²⁹ Ce résultat ne put être atteint qu'à force d'engagement personnel de tous les membres et grâce à une méthode de travail définie par avance.¹³⁰

¹²⁶ Dans le contexte de ce paragraphe. Il s'agit donc d'efforts purement quantitatifs.

¹²⁷ Il convient de relever qu'il s'agit d'un comité institutionnel de la Charte qui opère exclusivement pour la Charte sociale.

¹²⁸ Généralement à Strasbourg.

¹²⁹ Conclusions I : 258 pages ; Conclusions II : 209 pages ; Conclusions III : 245 pages ; Conclusions IV : 304 pages ; Conclusions V : 241 pages.

¹³⁰ Partant des informations contenues dans les rapports gouvernementaux, chacun des membres prépare une étude préliminaire sur l'application par tous les Etats concernés d'un certain nombre de dispositions de la Charte ainsi que sur la situation de chaque Partie contractante vis-à-vis de l'ensemble du domaine couvert par la Charte. Puis chaque membre fait un rapport oral au Comité et présente des propositions relatives à la partie correspondante des « Conclusions ». Pour plus de détails sur la méthode de travail du Comité d'experts indépendants, cf. Conclusions I, § 6, p. 5.

2. *Le Comité gouvernemental*¹³¹

Vingt-trois réunions ont permis l'adoption de cinq rapports, très succincts en comparaison des « Conclusions » des experts.¹³²

3. *L'Assemblée consultative*¹³³

Alors que le travail de la Commission compétente¹³⁴ a été important,¹³⁵ l'Assemblée plénière ne s'est penchée que peu de temps sur les projets d'avis que lui soumettait sa commission.¹³⁶

4. *Le Comité des ministres*¹³⁷

Vu le caractère confidentiel des documents émis par ce Comité, il n'est pas possible de mesurer son effort. Il a adopté à la fin de chaque cycle de contrôle une résolution d'une page.

B. *Les frais du contrôle de l'application de la Charte*

1. *La part du Conseil de l'Europe*

Il n'est pas de notre propos d'entrer dans les mystères budgétaires du Conseil de l'Europe, ni de révéler quelque secret. Il n'est cependant pas sans importance de connaître les dépenses consenties par le Conseil de l'Europe pour l'application du pendant de la Convention européenne des droits de l'homme : au budget 1975, il a été accordé, sous la rubrique « Dépenses institutionnelles diver-

¹³¹ Voir note 127. Il est composé de hauts fonctionnaires des ministères nationaux compétents.

¹³² Rapport I : 80 pages ; Rapport II : 35 pages ; Rapport III : 20 pages ; Rapport IV : 14 pages ; Rapport V : 23 pages —, y compris les annexes (communications des Etats membres ou des observateurs). Cf. Rapport V, p. 17.

¹³³ L'Assemblée consultative, organe délibérant et parlementaire, est compétente pour délibérer de toute question pour autant qu'elle ne couvre pas le domaine strictement militaire (art. 1, litt. d) du Statut du Conseil de l'Europe). Ainsi, son temps à disposition de la Charte est des plus réduits.

¹³⁴ La Commission des questions sociales et de la santé.

¹³⁵ Pour chaque cycle de contrôle, 2 à 3 séances.

¹³⁶ Généralement sans grande discussion. Débats d'une heure en moyenne par cycle de contrôle, si débat il y a.

¹³⁷ Voir aussi note 135. Vu le caractère confidentiel des documents du Comité des ministres, nous ne saurions indiquer le temps investi à l'examen des travaux des trois organes de contrôle précédents.

ses », une somme de FF. 195.000.—.¹³⁸ En 1976, ce montant a été porté à FF. 205.000.—.¹³⁹ Il s'élève à FF. 224.000.— pour 1977. Si l'on compte encore une part des frais généraux de l'organisation, il est permis de dire que la Charte sociale coûte au Conseil de l'Europe quelque FF. 400.000.— par année.¹⁴⁰ Notons que les dépenses générales de l'organisation s'élèvent à environ 110 millions de FF.,¹⁴¹ celles pour la Convention européenne des droits de l'homme à 2 millions de FF. approximativement.¹⁴²

2. *La part des Etats contractants*

Ici, il faut distinguer : tous les Etats membres participent au budget général du Conseil de l'Europe à raison d'un quotient déterminé en fonction de la population et du niveau de vie moyen de chaque Etat membre du Conseil de l'Europe.¹⁴³ De plus, les Etats liés par la Charte sociale ont des dépenses difficilement estimables, mais certainement insignifiantes en comparaison de leurs budgets, pour la confection des rapports biennaux. L'appartenance à la Charte nécessite une coordination des études nationales sur la politique sociale interne pour réunir les éléments permettant de répondre au formulaire de chaque cycle de contrôle.¹⁴⁴

¹³⁸ Comprenant 35.000.— FF pour le Comité gouvernemental (frais de voyage et de séjour), 110.000.— FF pour le Comité d'experts indépendants (honoraires, frais de déplacement et séjour) et de FF 50.000.— pour du personnel temporaire. (Cf. Budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 1975, p. 13 [titre IV, chapitre XXXVI], art. 121-123.)

¹³⁹ Budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 1976, p. 12.

¹⁴⁰ Budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 1977, pp. 138-139.

¹⁴¹ Cette somme est indiquée dans l'Avis n° 77 (1976) sur les budgets du Conseil de l'Europe relatifs aux exercices 1974, 1976 et 1977, p. 5. Elle comprend cependant encore les frais de fonctionnement du Code européen de sécurité sociale.

¹⁴² Exactement 2.154.600.— FF pour la Cour et la Commission, ainsi que pour les publications et 234.000.— FF pour les experts gouvernementaux, les experts consultants et les subventions en 1975 (cf. Budgets cit., pp. 7 et 11).

¹⁴³ Cf. Budgets, 1978, p. 14 : 17,43 % pour la République fédérale d'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie, 4,90 % pour l'Espagne, 3,54 % pour la Suède, 3,33 % pour les Pays-Bas, 3,16 % pour la Turquie, 3,03 % pour la Belgique, 2,29 % pour la Suisse, 2,05 % pour le Danemark, 1,97 % pour l'Autriche, 1,87 % pour la Grèce, 1,68 % pour le Portugal, 1,25 % pour la Norvège, 0,73 % pour l'Irlande, 0,12 % pour le Luxembourg, l'Islande, Chypre et Malte.

¹⁴⁴ Au Département des Affaires étrangères, on estime les frais de participation de la Suisse à la Charte sociale à quelque 60.000.— Frs., encore que le personnel supplémentaire qui devrait être engagé pourra être affecté à d'autres tâches, après la rédaction du premier rapport (1er cycle de contrôle).

Chapitre II

COMPARAISON AVEC D'AUTRES SYSTÈMES DE CONTRÔLE AU NIVEAU EUROPÉEN¹

§ 1. Le système de contrôle des autres conventions du Conseil de l'Europe

A. *Remarques préliminaires*

Le Conseil de l'Europe a la compétence de traiter de tout domaine, à l'exception du secteur militaire.² On comprend dès lors que les quelque 100 conventions qui ont vu le jour dans cette organisation depuis sa fondation en 1949³ traitent des sujets des plus divers.⁴ Aussi limiterons-nous notre choix à des traités comparables à la Charte sociale : il en résulte deux catégories d'accords.

D'une part, la Convention européenne des droits de l'homme,⁵ parce qu'elle recouvre une grande partie des droits de l'homme⁶ et

¹ Nous limitons volontairement notre comparaison à l'Europe occidentale qui, en plus de son unité géographique, fait preuve de particularités communes qui permettent de la distinguer d'autres régions du monde.

² Statut du Conseil de l'Europe, art. 1, litt. d. (RO, 1963, p. 769).

³ 5 mai 1949, d'où la célébration de la Journée de l'Europe, chaque année dans la semaine du 5 mai.

⁴ Une liste complète se trouve notamment dans la réponse du Conseil fédéral au postulat Reiniger (Rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe du 16 novembre 1977, F.F., 1977, III, p. 899) et dans le document « Etat des signatures et des ratifications des conventions et accords du Conseil de l'Europe » publié par la Direction des Affaires juridiques du Conseil de l'Europe, dernière édition du 25 juin 1979.

⁵ Le Doc. 188 (§ 2) parle de complément. Le Doc. 238 (§ 45) parle pour la première fois de pendant.

⁶ Il est aujourd'hui généralement admis qu'il faut entendre par droits de l'homme les droits de participation politique, les libertés individuelles et les droits sociaux. Voir notamment Wildhaber et Golsong, in *Revue de droit suisse*, vol. 116, pp. 511 et 351. Isele définit à notre avis d'une manière très claire l'évolution des droits de l'homme lorsqu'il dit que « Im Zuge der geistes-und rechtsgeschichtlichen Entwicklung dokumentiert die Sozialcharta besonders deutlich den Weg von den allgemeinen Menschenrechten zu den sozialen Menschenrechten, *op. cit.*, p. 54. Voir aussi Union européenne de Suisse, « Programme de Hertenstein », p. 3, § 133.

également parce qu'elle connaît un système de contrôle dont certains promoteurs de la Charte sociale s'étaient inspirés.⁷

D'autre part, les conventions sociales du Conseil de l'Europe, dotées d'un système de contrôle.⁸

B. *Le système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme*⁹

A juste titre, ce système de contrôle a fait l'objet de nombreuses recherches.¹⁰ Aussi nous bornerons-nous à en dégager les grandes lignes pour dresser une comparaison avec le mécanisme de contrôle de la Charte sociale. Les deux conventions les plus importantes du Conseil de l'Europe¹¹ connaissent des mécanismes de contrôle adaptés aux droits qu'elles définissent : droit subjectif certain de l'individu dans la Convention, droits subjectifs indirects et éventuels dans la Charte.¹²

L'individu, lésé dans un de ses droits dérivant de la Convention, peut l'invoquer devant tout tribunal d'un Etat membre du Conseil de l'Europe¹³ tout en conservant une possibilité de recours à des

⁷ Notamment F. Dehousse. Voir page 30.

⁸ Le Code européen de sécurité sociale (voir page 47), L'Accord européen sur le placement au pair (voir page 50).

⁹ Plus précisément de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Nous parlerons simplement de *Convention* (Série des Traités européens, n° 5, et RO, 1974, p. 2151). Cette convention est aussi appelée convention de Rome, ce qui conduit à la confusion avec les traités de Rome instituant les Communautés européennes (CEE et Euratom).

¹⁰ Voir notamment Stefan Trechsel : *Die europäische Menschenrechtskonvention, ihr Schutz der persönlichen Freiheit und die schweizerischen Strafprozessrechte*, Berne, 1974, avec une Bibliographie fort complète, Golsong, Schindler, Müller, Trechsel, Perrin, Schubarth, Wildhaber : « La Convention européenne des droits de l'homme et son application en Suisse », *Revue de droit suisse*, vol. 116 ; *Handbuch der schweiz. Aussenpolitik*, st. chap. XVII.

¹¹ La Convention et la Charte, voir O. Messer, art. cit., p. 163, Holzer, art. cit., p. 1, Müller, art. cit., p. 389.

¹² Nous reviendrons sur cette définition à la page 44.

¹³ Dans la pratique, aucun Etat ne peut être membre du Conseil de l'Europe sans adhérer à la Convention. Ainsi la Grèce a dû quitter le Conseil après les événements de 1967 en raison de la violation des droits de l'homme dans ce pays par la dictature militaire. En fait, le gouvernement d'Athènes s'est retiré à la veille de la décision du Comité des ministres qui aurait fort probablement opté pour l'exclusion. L'Espagne (1977) et le Portugal (1975) n'ont pu adhérer au Conseil de l'Europe qu'une fois les libertés politiques rétablies. Enfin, la Turquie se voit constamment attaquée à l'Assemblée et fait l'objet d'enquêtes en raison de la situation politique intérieure et du fait de l'occupation d'une partie de Chypre en 1974.

instances européennes,¹⁴ cela non sans conditions. La Convention ne peut être invoquée qu'en cas de violation d'un droit protégé par elle, si cette violation est le fait d'une autorité étatique¹⁵ et si l'Etat concerné n'a pas émis de réserve quant à la disposition invoquée.¹⁶ Le recours européen¹⁷ est ouvert aux conditions suivantes : le lésé doit avoir épuisé les instances nationales sans avoir obtenu satisfaction et l'Etat en cause doit avoir reconnu le recours individuel de l'art. 25 de la Convention. C'est alors seulement que le lésé peut s'adresser à la Commission européenne des droits de l'homme¹⁸ qui examine la recevabilité de la demande.¹⁹ Dans l'affirmative, cette demande est transmise soit à une instance judiciaire — La Cour européenne des droits de l'homme²⁰ — soit à une instance politique

¹⁴ Nous évitons le terme de « supranational » pour ne pas entrer dans une querelle de doctrine.

¹⁵ Il est des voix aujourd'hui pour étendre le champ d'application de la Convention à des actes non-étatiques. Cf. Wildhaber, art. cit., p. 512.

¹⁶ Dans le cas contraire, la disposition ne vaut pas dans l'Etat concerné.

¹⁷ C'est-à-dire aux organes institués par la Convention.

¹⁸ La Commission, qui siège ordinairement à Strasbourg, est un premier rouage d'un ensemble complexe. Elle est le seul organe auquel puisse s'adresser l'individu. Elle est composée d'autant de membres qu'il y a de parties à la Convention à raison d'un représentant par Etat. Il s'agit de personnalités siégeant à titre individuel et élues par le Comité des ministres, sur une liste de noms dressée par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe (art. 21 et 22 de la Convention). La Commission statue sur la recevabilité de la requête, tente la conciliation, saisit, en cas d'échec, le Comité des ministres ou la Cour et participe à la procédure si l'affaire est portée devant la dernière. (Cf. Perrin, *op. cit.*, p. 431.)

¹⁹ Voir Perrin, *op. cit.*, p. 441 : épuisement des instances nationales et introduction de la requête dans un délai de 6 mois après la décision interne définitive (art. 26 Conv.) ; requête écrite et signée par le requérant ou son représentant, indication de l'Etat contre lequel elle est dirigée, et autant que possible de l'objet de la demande ainsi que de la disposition de la Convention violée. Voir aussi « Comment présenter une requête à la Commission européenne des droits de l'homme ? », « Sujets de jurisprudence », vol. 3, Strasbourg, 1972, et H. Stranner, « Quand et comment peut-on se plaindre à Strasbourg », in « Europa », 7/8, 1975, p. 11.

²⁰ La Cour est composée d'autant de juges qu'il y a d'Etats membres du Conseil de l'Europe, à raison d'un par Etat membre. Ils sont élus pour une durée de neuf ans par l'Assemblée consultative à la majorité simple. Ils sont proposés par les Etats parties à la Convention. La compétence de la Cour est facultative en vertu de l'art. 46. Elle se réunit au moins une fois par année. Après l'échec du règlement amiable, elle doit être saisie dans un délai de trois mois (art. 47). Au cas où l'Etat intimé n'a pas reconnu la juridiction de la Cour, c'est le Comité des ministres qui traite du cas. Pour les requêtes, la Cour est subdivisée en Chambres de sept juges, dont un de chacune des parties concernées. La composition des Chambres est tirée au sort. Le jugement statue sur une violation ou non de la Convention. Voir art.

— le Comité des ministres.²¹ Les Etats contractants s'engagent à se conformer à la décision de la Cour.²² Il ne s'agit donc pas d'un jugement à effet constitutif.²³

C. *Comparaison avec la Charte sociale*

Nous avons déjà parlé de la différence de nature des droits garantis par chacune des conventions.²⁴ Elle conduit à des systèmes de contrôle de nature différente : alors que le système de la Convention est essentiellement judiciaire,²⁵ celui de la Charte est essentiellement administratif.²⁶ La différence fondamentale entre les deux systèmes de contrôle se manifeste en début de la phase de contrôle : le mécanisme de la Convention est actionné par la requête d'un Etat ou d'un individu, à la suite d'une violation de la Convention par une autorité étatique. C'est donc la violation qui déclenche le mécanisme. Il peut l'être à tout moment. La Charte connaît en revanche un contrôle de l'application à intervalles réguliers : tous les deux ans, les gouvernements des Etats liés par la Charte doivent présenter un rapport — quelle que soit la situation dans le pays concerné — et décrire l'état de leur législation sociale et de son application dans l'Etat considéré. Le contrôle de la Charte est donc périodique,²⁷ celui de la Convention casuel.

La Convention connaît en principe une procédure à huis clos.

38-56 de la convention. Trechsel, in Handbuch, pp. 367 ss., Perrin, art. cit., pp. 458 ss.

²¹ Au cas où ni la Commission ni un Etat concerné n'en appelle à la Cour, c'est le Comité des ministres qui statue sur les requêtes à la majorité des deux tiers. Jusqu'alors, il a toujours suivi sans discussion les conclusions de la Commission établies dans un rapport, dans lequel celle-ci constate les faits et prend position sur le fond. Elle doit en outre formuler un avis « sur le point de savoir si les faits constatés révèlent de la part de l'Etat intéressé une violation des obligations qui lui incombent » (art. 31, ch. 1 de la Convention). Cf. Perrin, art. cit., p. 456, Trechsel, art. cit., p. 369. Il statue en outre si l'Etat défendeur n'a pas reconnu la compétence de la Cour (art. 32).

²² Art. 53 de la Convention.

²³ Trechsel, art. cit., p. 367.

²⁴ Voir page 41, N. 6. Il s'agit cependant dans les deux cas de droits de l'homme.

²⁵ Pas entièrement, puisqu'il est des cas où une autorité politique comme le Comité des ministres est appelée à statuer.

²⁶ Pas entièrement puisque l'Assemblée consultative et le Comité des ministres interviennent dans le mécanisme comme autorités politiques.

²⁷ Le laps de temps entre la rédaction du rapport national et l'approbation de la Résolution du Comité des ministres est appelé cycle de contrôle.

Seule la phase devant la Cour est publique.²⁸ Un éventuel jugement est publié par la suite. La Charte connaît une procédure semi-publique : les rapports nationaux sont soumis à l'examen des partenaires sociaux au niveau national, tandis que les Conclusions²⁹ et le rapport du Comité gouvernemental³⁰ accèdent à la publicité au moment de leur examen par l'Assemblée consultative. D'éventuelles délibérations au Comité des ministres sont de nouveau à huis clos, tandis que la résolution de clôture de cycle est rendue publique. En ce qui concerne le contenu matériel des deux accords, l'Assemblée consultative n'a aucune compétence dans la Convention, tandis qu'elle est organe consultatif dans le mécanisme de contrôle de la Charte.³¹ Dans le domaine institutionnel en revanche, cette même Assemblée consultative élit les juges de la Cour tandis qu'elle n'a aucune compétence pour nommer les membres des organes de contrôle de la Charte.³²

Une analogie entre les deux accords réside en ceci que tant la Commission que le Comité d'experts sont composés de personnes indépendantes.³³

La violation de la Convention est constatée par un jugement de la Cour ou, dans certains cas,³⁴ par une décision du Comité des ministres, sur la base d'un rapport de la Commission. Dans cette deuxième voie, la procédure ressemble quelque peu à celle de la Charte, dans laquelle le Comité d'experts relève la violation et le Comité des ministres est appelé à voter l'envoi de recommandations aux parties concernées. Cette analogie n'existe cependant qu'en apparence. En effet, alors que le Comité des ministres a toujours suivi les propositions de la Commission, il ne s'est jamais prononcé pour l'envoi de recommandations quand bien même le Comité d'experts et l'Assemblée consultative le suggéraient.³⁵ Il en découle une autre différence entre les deux traités : le rôle du Comité des mi-

²⁸ Trechsel, *op. cit.*, p. 110 ; art. 55 de la Convention.

²⁹ Des experts indépendants, cf. page 36 en vertu de l'art. 28 de la Charte.

³⁰ Non en vertu de la Charte, mais en vertu d'une décision du Comité des ministres.

³¹ Elle constitue en vertu de l'art. 28 un des quatre organes de contrôle de la Charte.

³² Art. 39 de la Convention.

³³ Mais les experts sont au nombre de sept dans la Charte (art. 25) tandis que le nombre de membres de la Commission varie en fonction de celui des Etats contractants de la Convention (art. 20). De plus, le caractère « indépendant » des membres du Comité de la Charte est souligné, puisqu'il est compris dans la définition de ce collège.

³⁴ Voir plus haut, page 44, N. 21.

³⁵ Voir page 108.

nistres dans la Convention comme organe de décision supplétif³⁶ s'intègre dans le mécanisme de contrôle et reconnaît le rôle judiciaire de la Commission comme instance préparatoire. Dans la Charte, il reste l'organe politique et dénie au Comité d'experts tout caractère quasi-judiciaire. Il reste seul juge de l'opportunité politique des suites à donner aux propositions des experts et de l'Assemblée. Le mécanisme de la Charte serait-il plus politisé que celui de la Convention ? La question reste posée.³⁷

Wiebringhaus³⁸ relève une analogie entre les deux traités, pour ce qui est du rôle du Comité des ministres : dans les deux textes, ce Comité est habilité à prendre des décisions à la majorité des deux tiers. De plus, cet auteur constate le caractère exclusif du mécanisme de contrôle de chacune des deux conventions : elles ne peuvent pas être valablement invoquées devant d'autres instances internationales judiciaires ou quasi-judiciaires.³⁹ Si la procédure introduite en vertu de la Convention aboutit à un jugement de la Cour, l'Etat défendeur a l'obligation de se conformer à cette décision. Il se soumet donc au prononcé d'une autorité judiciaire internationale, tandis que dans la Charte, c'est toujours une autorité politique, le Comité des ministres, qui statue en dernier ressort. Vu la nature de la Convention, il en résulte un poids plus grand attaché à la décision finale que dans la Charte. En revanche, et en raison même de la différence des procédures, l'aboutissement d'un cycle de contrôle de la Charte permet d'obtenir une vue très complète de la situation des droits sociaux dans les Etats parties. Alors que le mécanisme de contrôle de la Convention a un effet condamnatore, celui de la Charte a un effet constatatoire.⁴⁰ Il est répressif pour la Convention et préventif pour la Charte.⁴¹

En comparaison avec la Convention, le mécanisme de contrôle de la Charte est ainsi périodique, quasi-public, administratif et constatatoire. Celui de la Convention est casuel, fermé, judiciaire et condamnatore.⁴²

³⁶ Uniquement en cas d'incompétence de la Cour.

³⁷ Nous tenterons une réponse à la fin de cette étude. Cf. pp. 250 ss.

³⁸ Hans Wiebringhaus, « La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne », in *Revue des droits de l'homme*, vol. VIII-2-3-1975, p. 529.

³⁹ Wiebringhaus, art. cit., p. 530.

⁴⁰ Luzius Wasescha, « Recht und Empfehlung — Menschenrechte und Sozialcharta », in *Europäische Sozialcharta — Sonderbeilage Europäische Zeitung*, 12, 1977, p. II.

⁴¹ Trechsel, *Convention-Charte*, art. cit., p. 9.

⁴² Wildhaber établit une distinction similaire lorsqu'il relève que « ... das Ueberprüfungsverfahren der Europäischen Menschenrechtskonvention wäre... als zuerst quasi-gerichtliches, später gerichtliches, individuelles

D. *Le système de contrôle du Code européen de sécurité sociale*

1. *Le Code en général*⁴³

Harmoniser la sécurité sociale des Etats signataires à un niveau plus élevé que la norme minimum définie par l'OIT,⁴⁴ tel est l'objectif du Code européen de sécurité sociale, élaboré par le Conseil de l'Europe avec le concours du Bureau International du Travail. Il date du 16 avril 1964 et touche à l'ensemble des normes de sécurité sociale.⁴⁵ Pour chaque catégorie, le code définit le genre de prestations et le seuil minimum auquel une partie contractante devrait satisfaire. Un autre instrument traite des questions se rapportant à la sécurité sociale des étrangers et des migrants.⁴⁶

Chaque partie contractante s'engage à accepter la première partie du code (dispositions générales relatives à la définition de certains termes, mode d'engagement, personnes visées par le code, etc.). Six au moins des parties II à X doivent être ratifiées. En raison des lourdes charges financières que représentent les soins médicaux et les prestations de vieillesse pour les budgets nationaux, la première compte pour deux, la deuxième pour trois parties. Ainsi, l'Etat qui est à même de ratifier les dispositions relatives aux soins médicaux et celles relatives aux prestations de vieillesse ne doit ratifier qu'une partie supplémentaire pour satisfaire aux exigences de ratification du code.⁴⁷ Le code est ouvert à la ratification de pays non membres du Conseil de l'Europe.⁴⁸

Kontrollsystem zu qualifizieren, dasjenige der Europäischen Sozialcharta als politisches, generelles Verfahren. (Wildhaber, Erfahrungen, p. 273.)

⁴³ Série des Traités européens n° 48, et RO, 1978, p. 1518, Lyon-Caen, *op. cit.*, p. 80, Valticos, *Traité*, p. 161.

⁴⁴ Dans la Convention internationale du Travail n° 102.

⁴⁵ Nous reprenons ici l'énumération d'après les différentes parties du code : II : soins médicaux (art. 7-12) ; III : indemnités de maladie (art. 13-18) ; IV : prestations de chômage (art. 19-24) ; V : prestations de vieillesse (art. 25-30) ; VI : prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles (art. 31-38) ; VII : prestations aux familles (art. 39-45) ; VIII : prestations de maternité (art. 46-52) ; IX : prestations d'invalidité (art. 53-58) ; X : prestations de survivants (art. 59-64).

⁴⁶ Il s'agit de la Convention européenne de sécurité sociale du 10 mars 1972 (Série de Traités européens n° 78). Elle a fait l'objet d'une étude très complète de Charles Villars, « La Convention européenne de sécurité sociale et la Suisse », in *Etudes suisses de droit européen*, vol. 17, Genève, 1975.

⁴⁷ Art. 2 et art. 79.

⁴⁸ Les exigences posées par le code ont été développées dans le protocole additionnel du 16 avril 1964 (Série des Traités européens n° 48). Ce protocole prévoit notamment l'acceptation de huit et non plus de six branches de sécurité sociale des parties II-X... (art. 2). Le code est entré en

2. *Le système de contrôle*⁴⁹

Toute partie doit soumettre au Secrétaire général du Conseil de l'Europe un rapport annuel sur l'application du code. Ce rapport doit fournir des renseignements complets sur la législation nationale reprenant les dispositions du code ratifiées par l'Etat contractant. En outre, il est requis des preuves statistiques pour l'évaluation quantitative des prestations.⁵⁰ Le Secrétaire général peut demander des renseignements complémentaires.⁵¹ Il peut aussi, avec l'autorisation du Comité des ministres, transmettre copie des rapports à l'Assemblée consultative.⁵² Un organe de l'OIT⁵³ examine les aspects techniques des rapports et présente ses conclusions au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, qui les confie au Comité d'experts de sécurité sociale du Conseil de l'Europe en même temps que les rapports nationaux et les renseignements complémentaires.⁵⁴ Son compte rendu⁵⁵ et les rapports nationaux sont soumis au Comité des ministres, qui statue par pays. Eventuellement, l'Assemblée consultative aura donné son avis sur les conclusions.⁵⁶ Une majorité des deux tiers du Comité des ministres déterminera si les Etats contractants se sont conformés aux obligations du code ou s'il y a des mesures nécessaires à prendre pour assurer le respect des engagements pris par les Etats.⁵⁷

De plus, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe reçoit tous les deux ans un rapport sur l'état de la législation et de la pratique relatives à la sécurité sociale de chaque Etat contractant (ainsi que sur les mesures prévues concernant les dispositions non encore ratifiées).⁵⁸

vigueur le 17 mars 1968. Sont parties au code : la Belgique, le Danemark, la République fédérale d'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni.

⁴⁹ Art. 74-76.

⁵⁰ Nombre de personnes protégées (art. 9, 15, 21, 27, 33, 41, 48, 55, 61) ; montants des prestations (art. 44, 65, 66, 67) ; durée de la prestation de chômage (art. 24) ; proportion des ressources provenant des cotisations d'assurances des salariés protégés (art. 70).

⁵¹ Art. 74, § 2.

⁵² Art. 74, § 3.

⁵³ Il s'agit de la Commission d'experts pour l'application des Conventions et recommandations de l'OIT. Il s'agit d'un organe de 19 membres désignés à titre personnel par le directeur général du BIT. C'est un organe d'experts indépendants des gouvernements. Pour plus de détails, cf. Valticos, *Traité*, p. 564.

⁵⁴ Art. 74, § 5.

⁵⁵ Sous forme de rapport, cf. art. 74, § 5.

⁵⁶ Art. 75.

⁵⁷ Art. 75, § 2.

⁵⁸ Art. 76.

3. *Comparaison entre le système de contrôle du Code et celui de la Charte*

Une conception de base identique caractérise les deux systèmes de contrôle : administratif, périodique, quasi-public et constatatoire. Examinons les différences.

Le système de rapport prévu dans le code, à l'instar de la Charte, est fondé sur le principe de la présentation régulière de deux rapports : le premier, annuel dans le cadre du code, biennal dans celui de la Charte, concerne les dispositions acceptées ; le second, bienal pour le code, à intervalles non déterminés pour la Charte, vaut pour les normes non acceptées par les Parties contractantes. Le rapport du code ne connaît pas de formulaire comme celui de la Charte, le code étant plus détaillé et plus spécifique.^{59a}

Du point de vue institutionnel, les organes de contrôle ne sont pas les mêmes en première et deuxième instances du contrôle : un organe de l'OIT pour le code, des experts indépendants pour la Charte, en première instance ; un comité d'experts de sécurité sociale pour le code, un sous-comité gouvernemental pour la Charte, en deuxième instance. Cependant, pour les deux traités, il s'agit d'une première phase technique du contrôle, suivie d'une phase politique. Participation occasionnelle — si le Comité des ministres le veut bien — pour le code, et participation obligatoire de l'Assemblée consultative pour la Charte, suivie de la décision finale du Comité des ministres dans les deux cas. Comme la participation de l'organisme parlementaire du Conseil de l'Europe n'est pas obligatoire dans le contrôle de l'application du code, le caractère public de la procédure est moins développé. Tandis que l'Assemblée consultative a déjà eu l'occasion de débattre du contrôle de l'application de la Charte, un premier débat sur le code est prévu dans un proche avenir.^{59b} Les deux procédures aboutissent enfin à constater si oui ou non les Etats parties ont respecté leurs engagements. Dans les deux cas, il appartient au Comité des ministres de décider à la majorité des deux tiers des suites éventuelles à donner à de telles constatations. Limité au domaine de la sécurité sociale, le code fonctionne avec un système de contrôle similaire à celui de la Charte sociale, tout en étant plus simple que celui de la Charte, lequel touche à presque tous les domaines de la politique sociale des Etats membres du Conseil de l'Europe. Aussi la participation des parte-

^{59a} Selon des renseignements obtenus au Secrétariat général du Conseil de l'Europe. Le texte du code ne mentionne en effet pas le formulaire. En pratique, il y en a un, certes plus simple que celui de la Charte.

^{59b} La participation de l'Assemblée plénière au contrôle de l'application du code a été jusqu'ici inexistante. En revanche, la Commission des Questions sociales et de la Santé examine régulièrement ce dossier.

naires sociaux au contrôle de l'application du code n'est-elle pas expressément prévue. Cependant, comme c'est un organe de l'OIT qui procède à la première phase du contrôle, on peut dire que le droit de regard des partenaires sociaux est respecté grâce au tripartisme de cette organisation.

Une dernière nuance qui distingue les deux systèmes de contrôle réside dans l'acte juridique de clôture de chaque cycle de contrôle : en effet, tandis que la Charte prévoit expressément la possibilité pour le Comité des ministres d'adresser une recommandation à un Etat non respectueux de ses engagements, le code ne parle que vaguement de l'invitation à prendre les mesures nécessaires pour satisfaire à ses dispositions.⁶⁰ Les auteurs du code ont-ils voulu expressément renoncer au moyen de la recommandation ou faut-il admettre qu'une telle invitation aurait de toute manière la valeur d'une recommandation ? La question nous paraît académique : quelle que soit la terminologie utilisée, la « sanction » décidée par le Comité des ministres sera fidèle au caractère intergouvernemental du Conseil de l'Europe. Elle sera politique et n'aura d'effet que si elle est politiquement opportune, c'est-à-dire acceptable par l'Etat incriminé. Enfin, signalons encore que le Comité des ministres doit examiner les rapports gouvernementaux dans le cadre du code, mais pas dans celui de la Charte.

E. *Le système de contrôle de l'Accord européen sur le placement au pair*

1. *L'Accord en général*⁶¹

Cet accord lie actuellement quatre Etats.⁶² Il définit les droits et devoirs réciproques de la personne placée au pair⁶³ et de la famille qui l'accueille. Il est accompagné d'un contrat modèle permet-

⁶⁰ Art. 76, § 2 : « Si le Comité des ministres estime qu'une Partie contractante n'exécute pas les obligations assumées par Elle en vertu du présent Code, il invitera ladite Partie contractante à prendre les mesures jugées nécessaires par le Comité des ministres pour assurer cette exécution. »

⁶¹ Voir Conseil de l'Europe, Division des affaires sociales : « Vingt-cinq années d'activité dans le domaine social », Strasbourg, 1975, p. 18, et Doc. soc (74) 7. Pour le texte de l'Accord, cf. Série des traités européens n° 68.

⁶² Le Danemark (29 avril 1971), la France (5 février 1971), l'Italie (8 novembre 1973) et la Norvège (29 avril 1971). Il est entré en vigueur après la 3e ratification le 30 mai 1971. La Suisse l'a signé le 18 mars 1970.

⁶³ La personne placée au pair doit être en séjour à l'étranger, pour une durée limitée (un an, avec possibilités de prolongations), dans une famille et dans un but culturel. Il s'applique aux garçons et aux filles.

tant aux parties les adaptations nécessaires aux droits nationaux respectifs.

2. *Le système de contrôle*⁶⁴

Tous les cinq ans, les parties à l'accord remettent au Secrétaire général un rapport touchant l'application du traité sur leur territoire. Le Comité social du Conseil de l'Europe examine ces textes, présente ses conclusions au Comité des ministres ; celles-ci peuvent comprendre des propositions tendant à l'amélioration des conditions d'application de l'accord, à sa révision ou à son extension.⁶⁵

3. *Comparaison avec le système de contrôle de la Charte sociale*

Une fois encore, la conception du contrôle administratif, périodique et constatatoire a été retenue.⁶⁶ L'élément de contrôle public fait en revanche totalement défaut.⁶⁷ Il n'y a pas de sanction expresse sous forme de recommandations.⁶⁸

F. *Les conventions sociales de l'UEO*⁶⁹

Cette organisation, qui vise la défense, la coopération économique, sociale et culturelle entre les Etats membres,⁷⁰ s'est intéressée, dans le domaine de notre étude, à la question de la libre circulation des travailleurs, de l'harmonisation des conditions sociales et des conditions de travail.⁷¹ Elle a également adopté quelques

⁶⁴ Art. 13.

⁶⁵ Art. 13, § 3.

⁶⁶ Voir aussi pages 47 et 48.

⁶⁷ Aucun rôle réservé à l'Assemblée consultative. Cependant les résolutions du Comité des ministres clôturant les cycles de contrôle seront probablement rendues publiques.

⁶⁸ Comme dans le Code (page 48) ; art. 13 de l'Accord.

⁶⁹ Union de l'Europe occidentale, formée des Etats membres du Traité de Bruxelles (Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, République fédérale d'Allemagne et Italie).

⁷⁰ Aussi longtemps que le Royaume-Uni ne faisait pas partie des Communautés européennes (1er janvier 1973), cette organisation revêtait encore une certaine importance politique. Aujourd'hui, elle constitue un forum précieux d'échange de vues entre les Etats membres dans le domaine de la défense.

⁷¹ Une liste des activités se trouve dans la Résolution (59) 23 du 16 novembre 1959 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (voir ci-après, N. 72).

conventions dans le domaine social.⁷² En vue de rationaliser le travail des organisations européennes, les activités sociales et culturelles de l'UEO ont été transférées au Conseil de l'Europe en 1959.⁷³ C'est là l'élément intéressant pour notre recherche. En effet, ce transfert présente un exemple pratique de la technique de l'accord partiel⁷⁴ dans le cadre du Conseil de l'Europe.⁷⁵

G. *Remarques*

Nous avons passé en revue les systèmes de contrôle de quelques traités internationaux élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe. Nous constatons que, dans cette comparaison, la Convention européenne des droits de l'homme, qui est le texte le plus ancien,⁷⁶ connaît aussi le système de contrôle le plus complet, suivi de la Charte,⁷⁷ du code⁷⁸ et de l'accord.⁷⁹ La convention la plus récente que nous aurions pu insérer dans notre étude est la Convention européenne relative à la protection sociale des agriculteurs, du 6 mai 1974.⁸⁰ Selon cette convention, chaque Partie contractante prendra ou encouragera des mesures permettant d'atteindre des objectifs déterminés par la convention. Cependant, aucun système de contrôle n'est prévu.⁸¹ Est-ce à dire que les Etats membres du Conseil de l'Europe sont moins disposés à reconnaître une fonction de contrôle à des organes européens ? Nous ne saurions répondre

⁷² Convention de sécurité sociale, signée à Paris le 7 novembre 1949 ; convention d'assistance sociale et médicale, signée à Paris le 7 novembre 1949 ; convention concernant les stagiaires, signée à Bruxelles le 17 avril 1950 ; des arrangements administratifs pour le contrôle des communications aériennes et maritimes de 1956 (amendés en 1957).

⁷³ Sur la technique juridique de ce transfert et les débats politiques qu'il a entraîné, cf. H. Wiebringhaus, « Organisation de l'Europe — A propos du transfert de compétences entre organisations internationales — Le cas du transfert de certaines activités de l'UEO au Conseil de l'Europe », in *Annuaire français de droit international*, VII, 1961, pp. 537 ss.

⁷⁴ Sur l'accord partiel au Conseil de l'Europe, cf. Résolution adoptée par le Comité des ministres lors de la 9^e session, août 1951, in *Statut*, p. 27.

⁷⁵ Voir page 248.

⁷⁶ Du 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

⁷⁷ Du 18 octobre 1961, entré en vigueur le 26 février 1965.

⁷⁸ Du 16 avril 1964, entré en vigueur le 17 mars 1976.

⁷⁹ Du 24 novembre, entré en vigueur le 30 mai 1971.

⁸⁰ Série des Traités européens, n° 83, et RO, 1977, p. 916, ratifiée par la Suisse, le 21 novembre 1975, la Belgique, le 24 septembre 1976, le Luxembourg, le 16 mars 1977 et les Pays-Bas, le 11 mai 1979. Elle est entrée en vigueur le 17 juin 1977.

⁸¹ Les projets initiaux de la Convention prévoyaient bien un système de contrôle. Toutefois au stade final des négociations, les experts gouvernementaux ont pensé ne pas devoir en proposer un, celui de la Charte « n'ayant pas fait ses preuves ».

ici à cette question. Elle gardera cependant pour notre étude une grande importance lorsque nous examinerons les possibilités de modifications du système de contrôle de la Charte sociale.⁸²

§ 2. Le système de contrôle d'autres conventions européennes

A. *La sécurité sociale des bateliers rhénans*

L'équipage de tout bateau transportant des biens⁸³ sur le Rhin — dont le libre accès est garanti de Bâle jusqu'à l'embouchure dans la mer⁸⁴ — est soumis à un régime de sécurité sociale défini dans une convention internationale.⁸⁵ Celle-ci est intéressante à plus d'un titre : datée de 1954, elle constitue le signe précurseur des conventions du Conseil de l'Europe en la matière. La raison en est simple : c'est l'OIT qui a été chargée de son élaboration.⁸⁶ Avec cette convention, deux objectifs ont été atteints, l'un économique, l'autre social : l'accord garantit en effet des conditions sociales minima et rapproche de ce fait les conditions de concurrence. D'une manière plus générale, la Commission centrale de la navigation sur le Rhin⁸⁷

⁸² Pour Wiebringhaus, une thèse pareille est infirmée par les résultats obtenus dans la pratique et par le fait que la Convention des droits de l'homme a été complétée par plusieurs protocoles additionnels. (Wiebringhaus, « La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne », in *Revue des droits de l'homme*, vol. VIII, 2-3, 1975, p. 538). Voir pages 222 et ss.

⁸³ Art. 1 de l'accord concernant les conditions de travail des bateliers rhénans (RO, 1959, p. 994, et RO, 1967, p. 1639).

⁸⁴ En vertu de la Convention révisée pour la navigation du Rhin, signée à Mannheim, le 17 octobre 1868, liant le Grand-Duché de Bade, la Bavière, la France, le Grand-Duché de Hesse, les Pays-Bas et la Prusse (RO, 1967, p. 1645) et la Convention du 20 novembre 1963 portant amendement à la Convention révisée pour la navigation du Rhin, signée à Mannheim, liant la RFA, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, la France et le Royaume-Uni (RO, 1967, p. 1639).

⁸⁵ En fait, il existe deux accords relatifs à la sécurité sociale (le premier du 27 juillet 1950 remplacé par celui du 13 février 1961) (RO, 1970, p. 175), et un relatif aux conditions du travail des bateliers rhénans (du 21 mai 1954 (RO, 1959, p. 994).

⁸⁶ Conférence de Paris de 1950, convoquée par le BIT. Cette conférence se fonde sur des propositions d'une commission tripartite spéciale ayant réuni en 1949 les représentants des Etats intéressés (riverains du Rhin et Belgique), les armateurs et les bateliers du Rhin. Pour plus de détails, cf. Valticos, *Traité*, pp. 153 ss., et Cottier, *op. cit.*, p. 17. Comme pour la Charte sociale, l'OIT a joué un rôle important.

⁸⁷ Autorité exécutive de l'acte de Mannheim (cf. note 84).

a de surcroît fait élaborer⁸⁸ un accord concernant les conditions de travail des bateliers rhénans.⁸⁹

Les deux accords contiennent un système de contrôle périodique, administratif et constatatoire⁹⁰ : une commission tripartite⁹¹ examine un rapport gouvernemental sur l'application de l'accord. Ce texte est détaillé une année sur deux, mais le gouvernement adhèrent a l'obligation de présenter un rapport chaque année. La Commission tripartite ne se réunit que tous les deux ans pour établir un rapport contenant ses observations sur les rapports gouvernementaux.⁹² Chaque Partie contractante a cependant la faculté de demander la réunion de la Commission durant l'année intermédiaire.⁹³ Le rapport est communiqué aux gouvernements,⁹⁴ au Bureau International du Travail et à la Commission centrale pour la navigation sur le Rhin.⁹⁵

Contrairement à celui de la Charte sociale, ce système de contrôle reconnaît donc aux gouvernements la faculté de convoquer une réunion de l'organe de contrôle en cours de cycle. Le contrôle s'effectue de deux manières : détaillé une année sur deux, succinct les années intermédiaires. En revanche, aucun élément de publicité ni aucune sanction, aussi légère soit-elle, ne sont prévus par ces conventions.

B. *Le système de contrôle
de la décision du Conseil
de l'OCDE⁹⁶ régissant l'emploi
des ressortissants
des pays membres*

En matière sociale, cette organisation a notamment pris une

⁸⁸ Plus précisément, ce sont les instances du BIT qui ont élaboré la convention en étroite coopération avec la Commission.

⁸⁹ V. *supra*, N. 85.

⁹⁰ Voir pages 47 et 48.

⁹¹ Deux représentants gouvernementaux, un représentant des employeurs intéressés et un représentant des bateliers rhénans pour chaque Etat, art. 27, al. 1, de l'accord sur les conditions de travail des bateliers rhénans. (B.O., vol. XXXIII, n° 3, 1950, pp. 120 et ss., pour le texte original, et B.O., vol. XLVI, n° 3, 1963, pp. 496-499, pour l'amendement de 1963, ou RO, 1959, p. 994, et RO, 1967, p. 1639).

⁹² Art. 27, al. 3.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Contractants de l'accord.

⁹⁵ Art. 27, al. 3, in fine.

⁹⁶ Organisation européenne de coopération économique (OECE), devenue en 1960 l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE). Cf. Louis Cartou, *Organisations Européennes*, Précis Dalloz, 1967, pp. 41 et ss.

décision régissant l'emploi des ressortissants des pays membres.⁹⁷ Elle consacre le principe — avec beaucoup d'exceptions, il est vrai⁹⁸ — du libre octroi conditionnel⁹⁹ de permis en vue d'une prise d'emploi par les ressortissants de tout autre pays membre¹⁰⁰ s'ils présentent les qualifications nécessaires.¹⁰¹ Cette décision comporte un système de contrôle administratif, périodique et constatatoire : chaque année, les gouvernements membres doivent présenter un rapport sur l'application de la décision.¹⁰² Il indiquera notamment le nombre d'octrois et de refus de permis de travail, en précisant les caractéristiques des cas refusés.¹⁰³ Les rapports sont communiqués par le Secrétaire général de l'organisation aux Etats membres.¹⁰⁴

Un groupe de libération de la main-d'œuvre¹⁰⁵ examine les rapports et adresse ses conclusions au Comité de la main-d'œuvre.¹⁰⁶ Pendant l'examen du rapport d'un pays, celui-ci peut s'expliquer par la voix d'un représentant. De plus, des observateurs sont admis à la séance.¹⁰⁷ Le Comité de la main-d'œuvre, quant à lui, adresse ses commentaires et d'éventuelles propositions d'amendement au Conseil.¹⁰⁸ Il s'agit donc d'un système similaire à celui de la Charte, sans toutefois qu'il y ait publicité et sans intervention d'un organe parlementaire.¹⁰⁹

C. *Le droit social des Communautés*¹¹⁰ *et son système de contrôle*

Sans pouvoir examiner en détail un champ juridique désormais

⁹⁷ A savoir les Etats membres du Conseil de l'Europe (moins Chypre, Liechtenstein et Malte), les Etats-Unis, le Canada, le Japon et l'Australie.

⁹⁸ Notamment la clause suivante « lorsqu'un pays membre considère que, pour des raisons impérieuses de politique économique nationale, il n'est pas conforme à son intérêt d'accroître ou même de maintenir à leur niveau actuel les effectifs employés dans des industries ou des professions déterminées, par un recrutement de travailleurs étrangers » (art. 2 de la décision).

⁹⁹ C'est-à-dire à condition que « des travailleurs nationaux ne soient pas disponibles pour le travail concerné » (art. 1 a).

¹⁰⁰ De l'organisation.

¹⁰¹ Une définition ne se trouve cependant pas dans le texte.

¹⁰² Art. 8.

¹⁰³ Art. 8, litt. a).

¹⁰⁴ Art. 8, litt. d).

¹⁰⁵ Art. 13 : il s'agit d'un collège d'experts indépendants.

¹⁰⁶ Art. 13, c) ii).

¹⁰⁷ Art. 13, litt. d).

¹⁰⁸ Art. 14.

¹⁰⁹ Relevons que le secrétaire général de l'organisation présente chaque année un rapport d'activité à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe qui remplit ainsi le rôle d'organe parlementaire de l'OCDE. Pour

très large,¹¹¹ nous désirons cependant consacrer quelques lignes au droit social communautaire. Voici pourquoi : les Etats membres des Communautés sont tous membres du Conseil de l'Europe. De plus, ils ont presque tous ratifié la Charte sociale¹¹² ou s'apprêtent à le faire.¹¹³ Dotées de mécanismes juridiques permettant une application directe des normes européennes au niveau national,¹¹⁴ les Communautés relégueraient la Charte à l'arrière-plan, si elles parvenaient à adopter une politique sociale efficace. Elles lui enlèveraient ainsi l'essentiel de sa portée pratique. Il est dès lors important de rechercher s'il existe déjà maintenant une interdépendance entre le droit social communautaire et la Charte sociale.

Rappelons très rapidement que les traités de Paris et de Rome¹¹⁵ ont pour objectif la création de communautés européennes dans le domaine du charbon et de l'acier, dans le domaine économique et dans celui de la recherche nucléaire. Quatre libertés fondamentales¹¹⁶ et des politiques sectorielles communes en constituent les fondements.

Dans ce contexte, la politique sociale communautaire, telle qu'elle est définie par les traités,¹¹⁷ constitue un instrument au ser-

ces débats, des parlementaires des Etats membres de l'OCDE non membres du Conseil de l'Europe assistent en observateurs et peuvent prendre la parole.

¹¹⁰ Communauté économique européenne (CEE), Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM). Pour plus de détails sur ce droit, voir notamment : Paul Gisler, « Das Europäische Sozialrecht », Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Band 69, Baden-Baden, 1973 ; Sandmann-Bremme, Erdmann, Henze, Heise, Kersten, « Die EWG als Sozialgemeinschaft - Der Arbeitnehmer im Gemeinsamen Markt », Europäische Schriften, Heft 6, Europa-Union Verlag, Köln, 1964 ; Gérard Lyon-Caen, « Droit social international et européen », Précis Dalloz, Paris, 1974 ; Walter Hallstein, « Die Europäische Gemeinschaft », Düsseldorf, 1973, st., pp. 167-176 ; Valticos, Traité, pp. 162-172 ; Guido-A. Keel, « La politique sociale communautaire et la Suisse, exposé (ronéotypé) fait devant la Confédération romande du travail (10 mars 1974).

¹¹¹ Voir page 58.

¹¹² Allemagne (République fédérale), Danemark, France, Irlande, Italie, Royaume-Uni.

¹¹³ Surtout la Belgique et le Luxembourg, mais aussi les Pays-Bas, où la procédure est moins avancée.

¹¹⁴ Sur l'applicabilité directe, voir Paul Jean Choffat, *op. cit.*, et pp. 153 et ss.

¹¹⁵ De Paris, du 19 avril 1951, pour la CECA, de Rome, du 25 mars 1957 pour la CEE et pour l'EURATOM.

¹¹⁶ De circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes (titres I et III du traité CEE).

¹¹⁷ Surtout dans le traité de Rome instituant la CEE (art. 117-128, traité de Paris (CECA) : art. 56 (recyclage), art. 68 (salaires et libre-circulation), traité de Rome (EURATOM) : art. 38-39 et 69 (protection de la

vice des objectifs généraux énoncés dans les traités.¹¹⁸ Elle vise à atteindre un niveau plus élevé¹¹⁹ de l'emploi¹²⁰ et un rapprochement des systèmes sociaux des Etats membres.¹²¹ Les traités confèrent en outre à la Commission¹²² le pouvoir de procéder à des études et à des enquêtes, d'organiser des consultations et de formuler des avis.¹²³ Il fallut attendre 15 ans jusqu'à ce que les dirigeants des Etats membres conviennent qu'« ... une action vigoureuse dans le domaine social revêt pour eux la même importance que la réalisation de l'Union économique et monétaire... », ¹²⁴ invitant par là même la Commission à arrêter un programme d'action sociale.¹²⁵ Celui-ci constitue la première conception globale d'une politique sociale communautaire et ressemble par quelques aspects¹²⁶ à la Charte sociale.¹²⁷ Il accorde à la politique sociale une place plus importante que le Traité de Rome ne le laissait supposer à l'ori-

santé), art. 96 (suppression de toute discrimination en raison de la nationalité de l'employé ou du travailleur).

¹¹⁸ Préambules des traités, comme toutes les politiques communes de la CEE.

¹¹⁹ Aujourd'hui — avec la récession qui sévit en Europe depuis 1973 — il s'agit surtout de lutter contre le chômage, aussi bien conjoncturel que structurel.

¹²⁰ Préambule du Traité de Rome (CEE) in « Traité instituant la Communauté Economique Européenne et documents annexes », Service des publications des Communautés européennes, 8012/1/VI, 1963/5, p. 11.

¹²¹ Art. 117 du Traité de Rome (CEE).

¹²² C'est-à-dire à l'organe coordinateur, moteur et exécutif des Communautés.

¹²³ Le premier président de la Commission de la CEE, Walter Hallstein, relève dans son ouvrage (cf. note 110) au sujet de la politique sociale : « So schüchtern daher die Starthilfen des Vertrages sind, so interessant ist es zu sehen, wie langsam, aber unaufhaltsam die europäische Dünung die nationalen Untiefen überspült » (Hallstein, *op. cit.*, p. 169). Ainsi, même si les traités ne donnent que des instruments faibles pour le développement d'une politique sociale communautaire, cet auteur croyait dans le développement automatique par la « normative Kraft des faktischen ».

¹²⁴ Cf. Communiqué final de la Conférence au sommet de Paris d'octobre 1972, Bulletin des Communautés européennes, Supplément 2/74, p. 14.

¹²⁵ Il semblerait qu'avec ce programme du 25 octobre 1973, la Communauté se soit éloignée de la conception originaire de la politique sociale comme instrument de réalisation des objectifs économiques de la CE pour s'orienter, dans un cadre programmatique du moins, vers une politique sociale générale (cf. Bulletin des Communautés européennes, Supplément 2/74).

¹²⁶ Notamment à la première partie de la Charte, énonçant des principes analogues tels la réalisation du plein et du meilleur emploi, la formation professionnelle, l'égalité de traitement des travailleurs masculins et féminins en ce qui concerne l'accès à l'emploi, la formation et la rémunération, la protection des migrants, la protection et la réintégration des handicapés, etc.

¹²⁷ Sans la mentionner expressément.

gine.¹²⁸ Le plein et le meilleur emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail et la participation accrue des partenaires sociaux aux décisions économiques et sociales constituent ses trois têtes de chapitre. La Commission y décrit les actions nécessaires et souhaitables, qui revêtent soit la forme de propositions immédiates au Conseil¹²⁹ soit celle de réalisations plus ou moins prochaines.¹³⁰ Même si ce programme d'action donne à la politique sociale communautaire une importance accrue, il n'en reste pas moins que cette politique constitue un des nombreux champs d'activité des Communautés. La politique sociale communautaire ne connaît pas un mécanisme de contrôle spécifique. C'est la nature juridique des textes adoptés par les organes communautaires qui permettra de déterminer leurs mécanismes de contrôle. Ces textes prennent en effet la forme d'un règlement,¹³¹ d'une directive,¹³² d'une décision,¹³³ d'une

¹²⁸ Voir note 125.

¹²⁹ Annexes au programme social, Supplément 2/74, p. 21. Par exemple, possibilités d'interventions du fonds social en faveur des travailleurs migrants et en faveur des travailleurs handicapés, une directive visant au rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'application du principe de l'égalité des rémunérations masculines et féminines (adoptée le 17 décembre 1974 sous forme de directive 75/117 du 10 février 1975, J.O.C.E. L 45, du 19 février 1975, p. 19). La fixation comme objectif immédiat de la généralisation de la semaine de 40 heures jusqu'à fin 1975 (et de 4 semaines de congés payés) adoptée sous forme de Recommandation du 22 juillet 1975, J.O.C.E. L 199, du 22 juillet 1975, p. 32.

¹³⁰ *Les actions prioritaires* à réaliser dans la première période (1974-1976) dont la création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, réalisé à Berlin par le règlement 337/75 du 10 février 1975 et un premier programme d'action relatif aux travailleurs migrants, remplacé par la suite par un programme spécial (cf. Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 2/76). Pour les autres actions prioritaires, cf. *op. cit.*, p. 55. *Les actions complémentaires*, dont un rapport sur les salaires minimaux (en préparation en avril 1977), un sur la formation du patrimoine (terminé, non encore publié), une action dans le domaine des logements sociaux (en 1976, quatre opérations pilotes sont en cours et 5 études pilotes sont effectuées), cf. « Etat de réalisation du programme d'action sociale, situation fin mars 1977 », Document préparé par la Direction générale des Affaires sociales, p. 5). Les propositions en discussion au Conseil (de ministres) au moment de l'adoption du programme : cf. BCE, Supplément 2/74, p. 37.

¹³¹ *Le règlement* a, selon l'art. 189 du Traité CEE, une portée générale et est obligatoire dans tous ses éléments. Il est directement applicable dans tous les Etats membres des Communautés. Il est l'acte le plus solennel, le plus important du « bloc de la légalité » des Communautés. Il est l'œuvre du Conseil (de ministres), Louis Cartou, « Organisations européennes », pp. 137 ss, st., p. 139. Dans le domaine social, il existe notamment le règlement CEE n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre-circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (J.O.C.E. du 19 octobre 1968, n° L 257/2, p. 2). Les règlements doivent être publiés dans le Journal

recommandation¹³⁴ ou d'un avis.¹³⁵ La Cour de Justice des Communautés européennes¹³⁶ « ... assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités... », ¹³⁷ donc également du droit social communautaire.¹³⁸

officiel de la Communauté et deviennent exécutoires soit au jour qu'ils fixent, soit au 20^e jour après leur publication (art. 191 Traité CEE).

¹³² La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat, mais laisse aux instances nationales le choix de la forme et des moyens pour l'atteindre (art. 189 Traité CEE). Elle peut prendre la forme d'acte général ou individuel. Elle s'adresse toujours aux Etats membres et est appliquée par des instances nationales. Elle prend effet par la notification à leur destinataire (art. 191 Traité CEE). Dans le domaine social, les directives sont assez nombreuses. Elles ont notamment pour objet la libre-circulation des travailleurs, les radiations ionisantes (protection), la protection sanitaire, les licenciements collectifs, la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles et les conditions de travail (directive du Conseil du 9 février 1976 [76/207/CEE], in J.O.C.E., n° L 39, du 14 février 1976, p. 40).

¹³³ La décision est un acte individuel dont le destinataire n'est pas forcément un Etat. Elle est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne (Cartou, *op. cit.*, p. 139). Elle prend effet par notification à son ou à ses destinataires (art. 191 Traité CEE). Dans le domaine social, les décisions sont nombreuses : sécurité sociale, Fonds social européen et création de certains comités, tel le Comité permanent de l'emploi des Communautés européennes. Pour plus de détails, cf. doc. cit. en note 125, page 57).

¹³⁴ Moyen non contraignant adressé à tous les Etats membres. Un système de rapport permet d'en vérifier la portée (art. 189 Traité CEE).

¹³⁵ Moyen non contraignant émanant d'un organe des Communautés. Le terme est notamment utilisé, dans le domaine social, à l'art. 188 Traité CEE.

¹³⁶ A ne pas confondre avec la Cour européenne des droits de l'homme, dont le siège est à Strasbourg. L'organe judiciaire de la Communauté siège à Luxembourg. Il joue un rôle prépondérant dans l'interprétation et dans l'application du droit communautaire. Pour plus de détails, cf. notamment Georges Verpraet et Jean Lecerf, *L'Europe judiciaire*, Lecourt R., *L'Europe des juges*, Sebag Jean-Claude, La Cour de justice des Communautés européennes, Lagrange M., La Cour de justice des Communautés européennes.

¹³⁷ Art. 164 et 177 Traité de Rome (sur les décisions préjudicielles).

¹³⁸ Notamment sur la base de la Directive du Conseil du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles et les conditions de travail (J.O.C.E. n° L 39, du 14 février 1976, p. 40). Il convient de relever aussi les trois affaires Sabena : Affaire 80-70, Gabrielle Defrenne contre Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, du 25 mai 1971, Recueil C.J.C.E., 1971, p. 445 ; Affaire 43-75, Defrenne/Sabena, du 8 avril 1976, Recueil C.J.C.E., 1976-9, p. 455, et Affaire 149-77, Defrenne/Sabena, du 15 juin 1978, Recueil C.J.C.E., 1978-6, p. 1365. Entre 1953 et 1968, un seul litige sur 162 portés devant la Cour a eu pour objet la politique sociale. G. Verpraet et S. Lecerf, *op. cit.*, p. 60. En 1975, sur 130 affaires introduites, 14 avaient trait à la sécurité so-

Même s'il n'y a pas de lien juridique explicite entre le droit social communautaire et la Charte sociale européenne, ni entre les deux organisations européennes,¹³⁹ il existe une interaction qui, si elle est difficile à décrire avec précision et à mesurer, entraîne cependant des conséquences pour les Communautés et pour le Conseil de l'Europe. Cette interaction se situe au niveau des parlements et des experts : comme les deux organisations sont dotées d'organismes parlementaires, il arrive¹⁴⁰ que les mêmes personnes siègent dans les deux assemblées.¹⁴¹ Cela a eu pour conséquence que la Charte sociale a fait l'objet de questions au Parlement européen.¹⁴² A la suite de ces interventions, la Commission a été amenée à examiner la Charte sociale.¹⁴³ De plus, grâce à la politique communautaire, certains Etats sont mieux à même de satisfaire aux conditions pré-

ciale des travailleurs migrants (Doc. 51, Traité CEE) et une à la politique sociale (art. 119-122, Traité CEE) (Aperçu, 1975, pp. 18-19). En 1976, sur 132 affaires introduites, 17 avaient trait à la politique sociale (Aperçu, 1976, pp. 10 et 12). En 1977, sur 158 affaires introduites, un recours et 23 questions préjudicielles avaient trait à la politique sociale (Aperçu, 1977, pp. 8 et 12). Entre 1953 (constitution de la Cour de justice prévue au Traité CECA) et 1977, 1589 affaires ont été introduites dont 124 étaient en relation avec la politique sociale (Aperçu, 1977, p. 13). Ainsi, « ... cas par cas, s'élabore, par voie d'interprétation, un véritable droit social européen... » (Aperçu, 1975, p. 14).

¹³⁹ Abstraction faite d'un bureau de liaison du Conseil de l'Europe auprès de la Commission des Communautés à Bruxelles (et pas inversement). Le Traité CEE préconise cependant « ... toutes coopérations utiles... avec le Conseil de l'Europe » (art. 230 Traité CEE).

¹⁴⁰ De moins en moins cependant. L'interaction peut cependant aussi résulter du fait qu'un parlementaire a d'abord siégé à l'Assemblée consultative et ensuite au Parlement européen ou inversement.

¹⁴¹ Successivement, comme les auteurs des questions concernant la Charte sociale au Parlement européen.

¹⁴² — Question écrite de M. Pêtre, n° 68/75 du 11 avril 1975 (J.O.C.E., du 28 juillet 1975, n° C 170/31 (où l'on trouve également la réponse de la Commission) sur les possibilités et les difficultés de ratification de 7 conventions conclues dans le cadre d'autres organisations internationales (notamment la Charte sociale) par les Etats membres des Communautés européennes (notamment les Etats du Bénélux) — Question écrite de Mme Carettoni-Romagnoli, n° 71/75, du 11 avril 1975 et réponse du 28 mai 1975 (J.O.C.E., du 17 juillet 1975, n° C 161/21) sur les relations éventuelles entre le retard de la ratification de la Charte par les Etats du Bénélux et les droits conférés par la Charte aux femmes. — Question écrite de M. Lezzi du 7 janvier 1977, n° 758/76 et réponse du 12 février 1977 (J.O.C.E., du 4 avril 1977, n° C 84, p. 6) sur la possibilité pour les Communautés de ratifier la Charte ès qualité, et si, à la suite de l'évolution de la législation communautaire relative à l'égalité de rémunération à égalité de travail entre travailleurs masculins et féminins, il n'y avait pas lieu à inviter les gouvernements danois, irlandais et britanniques à procéder à des ratifications complémentaires de la Charte sociale.

¹⁴³ Doc. Com (75) 142 : 3e rapport de la Commission au Conseil sur

vues par tel ou tel article de la Charte sociale.¹⁴⁴ Enfin, les deux droits s'interpénètrent grâce à l'action importante des experts, dans le cadre des deux organisations. Il se produit que les experts nationaux des comités du Conseil de l'Europe et des Communautés soient les mêmes personnes. Il est certain qu'il se dégage de ces travaux d'experts une interaction qu'on ne saurait sous-estimer.¹⁴⁵ Il convient de citer, dans ce même contexte, les contacts réguliers entre les juges de la Cour européenne des droits de l'homme et des membres de la Commission européenne des droits de l'homme avec les juges de la C.J.C.E.¹⁴⁶

Aussi, les Communautés participent parfois en tant que telles aux travaux de certains comités du Conseil de l'Europe.¹⁴⁷

Enfin, un accord récent du Conseil de l'Europe¹⁴⁸ prévoit expressément la possibilité d'adhésion des Communautés en tant que telles.¹⁴⁹ Cette nouvelle pratique peut un jour conduire les Communautés à devenir partie à la Charte.

Cette interaction à trois niveaux n'a cependant pas encore permis d'établir une interdépendance entre le droit social communautaire et la Charte sociale. Aussi l'évolution de ce droit, dans un cadre institutionnel différent, portant sur des matières différentes, fonctionnant avec d'autres moyens et avec un autre mécanisme de contrôle, même si elle ne peut nous laisser indifférents dans le

les possibilités et les difficultés de ratification par les Etats membres d'une première liste de conventions conclues dans le cadre d'autres organisations internationales (dont la Charte sociale).

¹⁴⁴ Ainsi que le propose M. Lezzi, cf. note 142.

¹⁴⁵ On ne saurait non plus nier les difficultés de coordination entre services analogues du Conseil de l'Europe et des Communautés, entre les deux institutions, mais aussi entre services s'occupant des travaux du Conseil de l'Europe et services traitant l'œuvre des Communautés au niveau des ministères nationaux compétents. Pendant notre activité de secrétaire central de l'Union européenne de Suisse (1971-1977), nous avons été frappé à plusieurs reprises par ce manque de coordination.

¹⁴⁶ De telles rencontres ont eu lieu en 1971, en 1973 et en 1977 à Strasbourg et à Luxembourg. « L'utilité de ces contacts tient au fait que tant la Cour de Justice que les institutions de Strasbourg sont appelées, dans le cadre d'ordres juridiques différents, à sauvegarder les droits fondamentaux, et par là même à rapprocher leurs conceptions et leurs méthodes de travail pour mieux atteindre leurs objectifs communs » (Informations sur la C.J.C.E., 1977, III, p. 39).

¹⁴⁷ Ainsi, les Communautés étaient représentées à la Conférence tripartite sur la Charte sociale (cf. page 29).

¹⁴⁸ Art. 1 du protocole additionnel à l'Accord européen sur l'échange de réactifs pour la détermination des groupes tissulaires du 23 avril 1977 (Série des traités européens, n° 89) (RO, 1977, p. 1259).

¹⁴⁹ L'adhésion des Communautés à la Convention des droits de l'homme est actuellement à l'étude (Bulletin des CE, Supplément 2/1979).

contexte de cette étude, ne nous permet-elle pas de dégager des paramètres suffisamment sûrs pour pousser plus loin la comparaison. Dès lors, nous ne parlerons qu'accessoirement du droit social communautaire.

Chapitre III

LES SYSTÈMES DE CONTRÔLE DES CONVENTIONS UNIVERSELLES

Notre comparaison des systèmes de contrôle s'arrêtera, au niveau universel, aux conventions de deux organisations : les Nations Unies et l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

Elles seules permettent en effet une comparaison avec notre sujet qui puisse apporter quelque élément de discussion supplémentaire, tout en restant dans le cadre restreint de notre étude.¹

§ 1. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et son système de contrôle

A. *Description du Pacte*

Au travail normatif en matière de droits de l'homme² du Conseil de l'Europe à l'échelon européen correspond, à l'échelon universel, l'œuvre législative des Nations Unies. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, manifeste philosophico-politique définissant un idéal lointain, valable pour l'humanité tout

¹ Les conventions des organisations régionales (Organisation des Etats d'Amérique, Organisation de l'Unité africaine, etc.) suivent des schémas analogues à ceux utilisés dans le cadre du Conseil de l'Europe ou dans le cadre universel des Nations Unies. Aussi, une extension de la comparaison à ces systèmes ne permettrait-elle sans doute pas de tirer un profit supplémentaire pour notre étude. Si la collaboration intergouvernementale caractérise l'œuvre législative du Conseil de l'Europe, il en est de même dans le cadre des Nations Unies. Le cadre géographique plus grand et le nombre de membres plus élevé de celles-ci conduit à des normes internationales encore plus vagues et plus sujettes à interprétation que celles d'une organisation régionale comme le Conseil de l'Europe. De plus, compte tenu de la présence aux Nations Unies d'Etats membres qui connaissent des problèmes sociaux inexistant en Europe, les textes de l'ONU et de ses organisations spécialisées touchent à des questions qui ne figurent pas dans les textes européens (à cause du passé et de l'actualité dans certains Etats, la question de la non-discrimination en matière raciale prend une toute autre dimension. Il en est de même du problème de la faim).

² Au sens large.

entière,³ a été développée, concrétisée et complétée par deux pactes des Nations Unies, du 16 décembre 1966, relatifs l'un aux droits civils et politiques⁴ et l'autre aux droits économiques, sociaux et culturels.⁵ Ce dernier, correspondant à la Charte, va à la fois moins loin et plus loin que la Charte.⁶ Ainsi, il n'énonce pas tous les droits contenus dans la Charte, mais en développe d'autres qui n'y figurent pas.⁷ Le pacte comprend cinq parties et 31 articles.

La première partie du Pacte énonce le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes.⁸ La deuxième partie consacre le principe de l'assistance et de la coopération internationales, qui doit permettre à tous les Etats le plein exercice des droits reconnus par le Pacte⁹ ; elle interdit toute discrimination,¹⁰ assure le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels énumérés dans le Pacte,¹¹ elle soumet les éventuelles restrictions nationales des droits économiques, sociaux et culturels au respect du principe de la légalité, principe qui est, lui aussi, limité par la nature même des droits protégés et par leur objectif.¹² Le Pacte reconnaît le principe de l'avantage acquis.¹³

La troisième partie est un véritable catalogue des droits économiques et sociaux, comparable à la Charte sociale : droit au travail,¹⁴ droit de toute personne à des conditions de travail justes et

³ Doc. CE/Soc (73) 11, Révisé, p. 1 (Rapport préliminaire sur la co-existence de la Charte sociale européenne et du pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels).

⁴ Entré en vigueur le 23 mars 1976, ratifié par 56 Etats (fin 1978).

⁵ Entré en vigueur le 3 janvier 1976, ratifié par 58 Etats (fin 1978).

⁶ Moins loin en ce sens qu'il est conçu en des termes plus généraux, ressemblant en cela à la première partie de la Charte.

⁷ Le pacte ne parle pas de la liberté des employeurs de s'associer, ne connaît pas le droit au lock-out. Il comprend en revanche le droit à l'éducation et les droits culturels dont la Charte ne parle pas.

⁸ Art. 1. Cette disposition souligne notamment la nécessité des peuples à pouvoir disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles.

⁹ Art. 2 : ainsi que la nécessité pour chaque Etat de fournir un propre effort.

¹⁰ Art. 2, al. 2 : fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

¹¹ Art. 3.

¹² Art. 4 : des limitations admissibles « ... exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique... ».

¹³ Art. 5 : en vertu de ce principe, le pacte ne saurait servir de base légale pour restreindre des libertés ou des droits accordés sur la base d'autres textes légaux internationaux.

¹⁴ Art. 6 : y compris le droit à l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel cons-

favorables,¹⁵ liberté d'association,¹⁶ droit à la sécurité sociale,¹⁷ droit à la protection et à l'assistance,¹⁸ droit à un niveau de vie suffisant,¹⁹ droit à la santé physique et mentale,²⁰ droit à l'éducation,²¹ droit de participation à la vie culturelle.²²

La quatrième partie définit le mécanisme de contrôle,²³ alors que la cinquième contient les normes relatives à l'adhésion,²⁴ à l'entrée en vigueur et à l'amendement du Pacte.²⁵

Il y a lieu de noter que le Pacte n'admet aucune discrimination entre nationaux et non ressortissants, tandis que la Charte ne reconnaît cette égalité qu'aux ressortissants des États contractants de la Charte. En cas de différend sur l'interprétation ou l'application du Pacte entre États contractants, la procédure de règlement des conflits internationaux prévue dans le cadre des Nations Unies,²⁶ y compris le recours à la Cour internationale de Justice, semble applicable.²⁷

B. *Le système de contrôle du Pacte*

Le Pacte consacre ses articles 16 à 25 au système de contrôle. En voici les points essentiels : la procédure est administrative, fondée sur la rédaction de rapports par les gouvernements liés.²⁸ Tout organe et toute organisation spécialisée des Nations Unies intéressés

tant et un plein emploi productif dans des conditions qui garantissent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales.

¹⁵ Art. 7 : à savoir un salaire équitable, une existence décente pour l'individu, la sécurité et l'hygiène dans le travail, la même possibilité pour tous d'être promus, compte tenu uniquement de la durée des services accomplis et des aptitudes ; le repos, la limitation raisonnable de la durée de travail, les congés payés, la rémunération des jours fériés.

¹⁶ Art. 8 : liberté de former des syndicats, liberté pour les syndicats de s'associer au niveau national et international, garantie des activités syndicales et restrictions des droits syndicaux uniquement pour les membres des forces armées, de la police et de la fonction publique.

¹⁷ Art. 9.

¹⁸ Art. 10 : comprenant l'assistance à la famille, la liberté du mariage, la protection de la mère, la protection des enfants et des adolescents.

¹⁹ Art. 11 : notamment le droit de tous d'être à l'abri de la faim.

²⁰ Art. 12.

²¹ Art. 13 et 14.

²² Art. 15.

²³ Art. 16-25, voir plus loin, pp. 65 ss.

²⁴ Plus exactement, signature, ratification, adhésion.

²⁵ Art. 26-31.

²⁶ Charte des Nations Unies, art. 33-38, et Statut de la CIJ.

²⁷ Doc. cit., note 3.

²⁸ Art. 16 du Pacte.

par l'ensemble ou une partie du rapport en reçoivent copie.²⁹ Le contrôle est périodique.³⁰ Le Conseil économique et social³¹ établit un programme selon lequel, tous les deux ans, une partie du Pacte est sujette à rapport. Il ne semble pas que les rapports s'établissent sur la base d'un formulaire de l'ONU. Les documents rédigés à l'intention d'organisations spécialisées des Nations Unies peuvent se substituer aux rapports ou les compléter si la matière traitée est identique. Ainsi, le double emploi est exclu, du moins entre les différents organes et institutions spécialisées des Nations Unies. L'art. 18 leur confère un rôle important dans le contrôle.³² La Commission des droits de l'homme³³ participe au contrôle.³⁴ Un droit de regard des Etats et des organisations spécialisées de l'ONU sur le travail de la Commission est expressément prévu.³⁵ Par des rapports périodiques du Conseil économique et social à l'Assemblée générale des Nations Unies, la procédure acquiert une certaine publicité.³⁶ Dès qu'une question intéresse la compétence d'un autre organe des Nations Unies, celui-ci peut se prononcer.³⁷ L'art. 22 préconise en tant que sanctions des mesures internationales propres à la mise en œuvre effective et progressive du Pacte.³⁸

C. *Comparaison de ce système avec celui de la Charte sociale*

Les deux systèmes sont administratifs, périodiques, quasi-publics³⁹ et constatatoires.⁴⁰ Ces quatre analogies permettent d'inférer

²⁹ C'est le Secrétariat général de l'ONU qui est le destinataire et qui s'occupe de la distribution interne.

³⁰ Art. 17 du Pacte.

³¹ Charte des Nations Unies, art. 61-72. C'est l'institution essentielle du contrôle.

³² Art. 18 du Pacte. Comme l'OIT a élaboré des conventions sur la plupart des principes consacrés dans le Pacte, elle jouera un rôle primordial.

³³ Art. 68 de la Charte (ONU). Le Pacte établit ainsi dans son système de contrôle une relation entre droits de l'homme au sens strict du terme et les droits économiques, sociaux et culturels.

³⁴ Art. 19.

³⁵ Art. 20.

³⁶ Art. 21 : la périodicité n'est pas définie : l'art. 21 parle seulement « de temps en temps ».

³⁷ Art. 22.

³⁸ L'art. 23 les précise : conclusion de conventions, adoption de recommandations, fourniture d'assistance technique et organisations de réunions aux fins de consultations et d'études.

³⁹ « Quasi public » dans le contexte d'un système de contrôle d'une convention internationale signifie qu'une phase au moins de la procédure de contrôle est débattue publiquement. La publicité de la procédure est donnée

une certaine parenté. En effet, les deux textes ont connu une longue élaboration⁴¹ et les travaux préparatoires se réfèrent aux deux textes.⁴² Il y a cependant des différences, à l'intérieur et à l'extérieur des quatre caractéristiques communes ci-dessus énoncées. Ainsi, le contrôle administratif prévu par le Pacte est plus complexe que celui de la Charte, en ce sens que les différents organes intéressés établissent chacun des rapports. Les organes de contrôle ne sont pas les mêmes à chaque contrôle.⁴³ Ce travail d'examen complexe n'aboutit cependant qu'à un résultat plutôt vague : des recommandations « de caractère général », dont on se demande quelle peut bien être leur efficacité concrète.⁴⁴ Dans la Charte, les organes de contrôle sont chaque fois les mêmes et le résultat revêt la forme définie à l'art. 29.⁴⁵ Il en résulte une autre différence : le contrôle parlementaire est obligatoire et régulier dans la Charte, il est absent dans le Pacte, même si cette lacune est compensée par la possibilité d'un rapport occasionnel à l'assemblée générale de l'ONU.

D'autres différences ont trait à la périodicité : un rapport tous les deux ans sur les dispositions acceptées et un rapport à intervalles irréguliers⁴⁶ pour les dispositions non acceptées pour la Charte, un contrôle partiel et régulier pour le Pacte. En effet, alors que les Parties à la Charte doivent établir un rapport complet tous les deux ans, le contrôle périodique du Pacte se fait par tranches.

Nous avons déjà parlé de la phase de clôture : il faut cependant préciser que la Charte aboutit nécessairement à une constatation technique du respect ou du non-respect d'une disposition et éventuellement à une ratification politique de ce respect ou non-respect sous forme de recommandation. La constatation dans le cadre du

par la possibilité offerte au public en général, ou à des représentants d'organisations d'employeurs ou de travailleurs, d'assister, voire même de participer, à la procédure. Elle est également donnée lorsqu'une phase au moins du contrôle se déroule en séance plénière d'un organisme parlementaire.

⁴⁰ « Constatatoire », par opposition à condamatoire, est utilisé ici pour décrire le prononcé d'un ou des organes de contrôle dans un mécanisme de contrôle d'une convention internationale. Cette instance constate généralement que la convention est respectée ou pas, sans condamner l'Etat concerné.

⁴¹ Pour la Charte, cf. pages 21-30 ; le Pacte a nécessité dix-huit ans d'élaboration (1948-1966). Pour plus de détails, cf. Jörg P. Müller, « Die Schweiz und die Menschenrechtskonventionen der UNO und ihrer Spezialorganisationen », in Handbuch, pp. 343 ss.

⁴² Cf. Doc. 403.

⁴³ Puisqu'en vertu des art. 18-22 du Pacte les organisations spécialisées intéressées peuvent participer au contrôle.

⁴⁴ Art. 21.

⁴⁵ Le cycle se conclut par une résolution du Comité des ministres qui peut comprendre une ou plusieurs recommandations.

⁴⁶ Non précisés par le texte.

Pacte ne se fait que sous forme de recommandations de caractère général. L'Etat visé devra donc lui-même, pour autant qu'il ait l'intention de suivre les recommandations des organes de contrôle, déterminer les modifications législatives ou pratiques auxquelles il conviendrait de procéder pour se mettre en harmonie avec le Pacte. La recommandation de la Charte peut être votée par une majorité des deux tiers. Le Pacte reste muet sur ce point. L'étude comparative des deux textes que nous avons déjà citée⁴⁷ résume la comparaison des deux systèmes de contrôle par cette phrase : « ... Le mécanisme de contrôle de la Charte est presque aussi compliqué, mais néanmoins plus complet et moins faible que celui prévu par le Pacte. Le contrôle prévu par celui-ci ne consiste pas en une véritable vérification de l'application, mais se limite à une communication de rapports et d'éventuelles initiatives apparemment peu efficaces sur la base des art. 21 et 22. »⁴⁸ Toutefois, un tel jugement ne peut être que provisoire.

L'expérience de la Charte montre, nous semble-t-il, que le fonctionnement d'un système de contrôle dans la pratique diffère sensiblement de ce que le texte prévoit à l'origine, du moins dans une première phase d'application d'une convention. Aussi faudra-t-il attendre quelques cycles d'application du Pacte avant de pouvoir se prononcer sur le bien-fondé de cette critique anticipée.

§ 2. Le système de contrôle de l'application des conventions de l'OIT

A. *Introduction*

Il n'est pas nécessaire de refaire ici l'histoire de l'OIT.⁴⁹ Disons simplement que cette organisation internationale a une expérience dans le domaine social qui remonte à 1919 et qu'elle a élaboré plus de 150 conventions internationales du travail.⁵⁰ Les normes internationales du travail⁵¹ connaissent toutes le même système de

⁴⁷ Doc. CE/SOC (73) 11, révisé.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 38.

⁴⁹ Cf. Nicolas Valticos, *Droit international du Travail* ; Emil Dähler, *Die Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation und ihr Einfluss auf die Sozialgesetzgebung in der Schweiz* ; C. Wilfried Jenks, *Social Justice in the law of nations - The ILO impact after fifty years* ; François Pictet, *La participation de la Suisse aux organes et aux institutions spécialisées des Nations Unies* ; G.A. Johnston, *The International Labour Organisation*.

⁵⁰ Plus exactement 153 en 1979 (31 décembre) ; voir liste complète in *Tableau des ratifications des conventions internationales du travail*, 1er janvier 1980 (Publications OIT) avec au total 4766 ratifications.

⁵¹ = Conventions internationales du travail.

contrôle, propre à l'OIT. L'expérience de cette organisation a toujours exercé une forte influence sur l'élaboration des conventions sociales du Conseil de l'Europe,⁵² étant donné qu'il existe une bonne coopération entre les deux organisations internationales. L'OIT est caractérisée par le tripartisme.⁵³ Celui-ci se reflète aussi dans le système de contrôle des normes, qui a connu plusieurs modifications depuis son instauration en 1919.⁵⁴

B. Description du système⁵⁵

Le système de contrôle de l'application des normes de l'OIT est un système qui évolue sur deux rails : l'un périodique et administratif ; l'autre casuel et quasi-judiciaire. De plus, l'OIT connaît quelques procédures spéciales.⁵⁶

1. Le système périodique de contrôle fondé sur l'examen de rapports

« Tout Etat s'engage à présenter au Bureau International du Travail⁵⁷ un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration⁵⁸ et devront contenir les précisions demandées par ce dernier. »⁵⁹ Valticos relève que des efforts sont en cours en vue d'espacer le contrôle sur plusieurs années. Un rapport détaillé n'est demandé aux Etats que tous les deux ans, sauf situations particulières.⁶⁰ Soucieux de connaître les faits avec la plus grande précision possible et d'obtenir des gouvernements des réponses comparables, le Conseil d'administration établit un formulaire-questionnaire pour chaque norme. Les organisations nationales représentatives des employeurs et des travailleurs reçoivent copie des rapports.⁶¹ En sus

⁵² Voir pp. 47 ss.

⁵³ La Conférence internationale du Travail est composée de deux délégués gouvernementaux, d'un délégué employeur et d'un délégué travailleur par Etat membre.

⁵⁴ Pour l'évolution historique du système de contrôle, cf. Valticos, « Fifty years of standard setting activities by the International Labour Organisation », in *International Labour Review*, vol. 100, n° 3, 1969, pp. 201 ss.

⁵⁵ Voir aussi Valticos, *Droit international du travail*, cit., pp. 552-554, et surtout pp. 561 ss (cité : *Traité*).

⁵⁶ Valticos, *Traité*, p. 587.

⁵⁷ L'organe administratif de l'OIT.

⁵⁸ Organe de direction tripartite de l'organisation.

⁵⁹ Art. 22, Constitution OIT (RO, 1948, p. 891).

⁶⁰ Depuis 1969. Cf. Valticos, *Traité*, p. 553.

⁶¹ Art. 23, § 2, Constitution OIT (en vigueur depuis 1946).

du rapport annuel, les Etats membres de l'OIT doivent s'expliquer sur les motifs pour lesquels ils n'ont pas encore accepté certaines conventions.⁶² Le Conseil d'administration choisit chaque année un nombre limité de textes, rédige le formulaire et le soumet aux Etats. Ainsi, depuis 1948,⁶³ de tels rapports ont été demandés sur plus de 100 conventions et recommandations.⁶⁴ Les communications nationales doivent également informer sur d'éventuelles mesures prises pour soumettre ces conventions aux autorités nationales compétentes.⁶⁵

C'est le directeur général de l'OIT qui reçoit les rapports.⁶⁶ Il présente des résumés à la Conférence internationale du Travail.⁶⁷ Deux organes techniques, spécialement institués, examinent les rapports annuels : il s'agit de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et de la Commission d'application des conventions et recommandations de la Conférence.

1.1. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Il s'agit d'un collège d'experts indépendants, composé de 19 membres provenant de toutes les régions du monde. Nommés pour une durée de trois ans, ils sont rééligibles.⁶⁸ La Commission apprécie la conformité des législations et pratiques nationales avec les dispositions de la constitution ou des conventions de l'OIT. Elle en donne l'interprétation. Elle répartit ses membres par groupes de conventions ou par sujets donnés ou encore désigne des groupes de travail spéciaux. Les conclusions sont prises par la Commission en tant que telle. Les services du BIT assument son secrétariat. La Commission travaille sur pièces. Des contacts directs avec les gouvernements devraient pouvoir être pris dans l'avenir.⁶⁹ Un rapport contient les conclusions de la Commission. Le rapport sur les normes non acceptées contient une étude de la situation d'ensemble dans l'Etat considéré.

⁶² Art. 19, litt. e, Constitution OIT.

⁶³ Date d'entrée en vigueur de la disposition constitutionnelle exigeant les rapports sur les conventions non acceptées. Cf. Valticos, *Traité*, p. 563.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Mémoire du Conseiller juridique du BIT sur la nature de l'autorité compétente envisagée par l'art. 19, Constitution OIT, p. 191, § 18, cité par Valticos, *Traité*, p. 526.

⁶⁶ Art. 23, § 1, Constitution OIT.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Ce collège exerce également une fonction de contrôle dans le Code européen de sécurité sociale. Cf. page 48.

⁶⁹ En fait, ces contacts existent déjà depuis 1969, sans être cependant institutionnalisés. Cf. Valticos, *Traité*, p. 567.

1.2. La Commission d'application des conventions et recommandations de la Conférence

Un résumé des rapports nationaux et le rapport de la Commission d'experts sont examinés par une Commission de la Conférence, composée selon la formule tripartite qui caractérise l'OIT.⁷⁰ Elle fait un choix : les observations des experts relatives aux points les plus importants sont examinées en détail. Les autres sont envoyées aux gouvernements incriminés avec une invitation à prendre position sur ces remarques dans le rapport annuel suivant. La Commission dresse une liste des cas les plus graves de violation ou de non-respect des normes internationales du travail. Elles font l'objet d'une discussion dans la Conférence.

Il n'y a donc pas une double discussion des rapports nationaux, mais une division du travail entre les deux organes précités.⁷¹

2. Le système général fondé sur la présentation de plaintes

Cette procédure a été introduite dès le début des travaux de l'OIT, en 1919. Elle porte sur des « réclamations » et sur des « plaintes ».⁷²

2.1. Les réclamations⁷³

Les organisations d'employeurs ou de travailleurs peuvent soumettre des réclamations contre un Etat membre de l'OIT qui, à leur avis, « n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit membre a adhéré ».⁷⁴ Un comité de trois membres du Conseil d'administration du BIT l'examine. Il invite éventuellement le gouvernement mis en cause à présenter une déclaration. La réclamation et la réponse peuvent être rendues publiques. Cette voie est assez peu utilisée.⁷⁵

⁷⁰ Cf. note 53, p. 69.

⁷¹ La Commission d'experts et la Commission de la Conférence. A l'origine, toutes les questions étaient successivement examinées par les deux organes.

⁷² Valticos, *Traité*, pp. 581-586.

⁷³ Art. 24 et 25, Constitution OIT.

⁷⁴ Art. 25, Constitution OIT.

⁷⁵ Valticos relève qu'entre 1920 et 1937, 7 réclamations ont été déposées. Depuis 1955, trois réclamations, dont pour la première fois une par une organisation d'employeurs en 1970 (*Traité*, pp. 581 et 582).

2.2. Les plaintes⁷⁶

Un Etat membre, lésé ou non, ou le Conseil d'administration, d'office ou sur requête d'un délégué à la Conférence, peuvent déposer une plainte contre tout Etat « qui n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention (...) ratifiée ». ⁷⁷ Une commission est nommée. ⁷⁸ Chaque Etat est tenu de faciliter ses travaux et de lui fournir des renseignements. Un rapport contenant les constatations de la Commission d'enquête clôt les travaux. Il peut contenir des recommandations. Si c'est le cas, les gouvernements incriminés ⁷⁹ doivent faire savoir au BIT, dans un délai de trois mois, s'ils acceptent ou non les recommandations. Dans la négative, ils doivent spécifier s'ils acceptent ou non la juridiction de la CIJ. Celle-ci se prononce en dernier ressort, si sa compétence est reconnue. Dans le cas contraire, ou si l'Etat concerné ne donne pas suite à un éventuel jugement, la Conférence peut prendre toute mesure opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations. ⁸⁰

3. Les procédures spéciales⁸¹

Dans le domaine de la liberté syndicale⁸² et dans d'autres sec-

⁷⁶ Art. 26-34, Constitution OIT.

⁷⁷ Art. 26, al. 1, Constitution OIT.

⁷⁸ Plus précisément peut être nommée. Elle enquête. Elle recherche le contact direct avec les parties, demande des documentations supplémentaires, exige des éléments de preuve à l'Etat plaignant et des observations à l'Etat défendeur. Elle demande l'avis à des Etats tiers, à des organisations internationales gouvernementales ou non, entreprend des visites sur place. Une fois les faits établis sur la base de documents, la commission procède à l'audition formelle des parties à Genève. Elle entend également les témoins. Elle a une fonction juridictionnelle de premier degré. Cet accent est souligné par la possibilité de recours à la CIJ. Cependant elle vise à atteindre les objectifs davantage par la persuasion que par voie impérative. Pour plus de détails, voir Valticos, *Traité*, pp. 582-586.

⁷⁹ Celui qui est l'auteur de la plainte et celui contre qui elle est dressée.

⁸⁰ Cette procédure a été utilisée une seule fois de 1920 à 1960. En 1934, le délégué travailleur de l'Inde a porté plainte contre la compagnie des chemins de fer de l'Inde pour violation de la Convention n° 1 sur la durée du travail (1919). Le gouvernement indien s'étant déclaré prêt à remédier à la situation dans les plus brefs délais, une enquête n'a pas été ouverte. Depuis, le Ghana a porté plainte contre le Portugal au sujet du travail forcé. Peu de temps après, le Portugal a porté plainte contre le Libéria sur le même sujet (voir Valticos, *Traité*, pp. 583-586). Parmi les mesures que la Conférence pourrait prendre on peut citer comme mesures vraisemblables : sanctions économiques, large publicité au différend, menace d'expulsion dans les cas graves.

⁸¹ Valticos, *Traité*, pp. 587 ss.

teurs, lorsqu'un besoin exceptionnel a été ressenti, des procédures spéciales d'enquête et d'étude ont été instituées.⁸³

C. *Comparaison de ce système avec celui de la Charte sociale*⁸⁴

La parenté entre les deux systèmes est indéniable : administratifs, périodiques, quasi-publics et constatatoires, ils présentent tous deux ces quatre caractéristiques essentielles et analogues. Les deux systèmes révèlent cependant aussi les différences suivantes :

1. Le système de contrôle des conventions internationales du travail est déjà défini dans la constitution de l'OIT, tandis que celui de la Charte n'est défini que dans la Charte même.
2. Ainsi, le système de contrôle de l'OIT est le même pour toutes les normes du travail, tandis que les conventions du Conseil de l'Europe qui connaissent un système de contrôle ont toutes un système spécifique. Par conséquent, ils ne lient que les Etats parties à chaque convention considérée.
3. Le système de l'OIT est plus complexe que celui de la Charte, puisqu'il prévoit également la possibilité de réclamation et de plainte, ainsi que les procédures spéciales.
4. La périodicité des rapports n'est pas la même, puisqu'à l'OIT les rapports dus sont annuels, tandis qu'il sont biennaux dans la Charte. En pratique toutefois, cette différence s'estompe, car l'OIT n'exige plus de rapports détaillés que tous les deux ans.
5. Le caractère tripartite de l'OIT fait que les représentants des employeurs et des travailleurs exercent un rôle plus important dans le contrôle des normes de l'OIT que dans celui de la Charte.

⁸² Compte tenu de l'importance de cette matière. Cf. Valticos, *Traité*, p. 587.

⁸³ Il s'agit surtout de procédures spéciales d'enquête et d'étude. Valticos cite trois exemples : de 1921 à 1959, des experts, réunis en plusieurs groupes de travail successifs, ont élaborés la Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé, adopté par la Conférence en 1957. Un autre groupe d'experts a permis d'apprécier les possibilités qui existent dans différents pays, de domination et de contrôle des organisations syndicales. En 1967, un groupe de personnalités indépendantes a étudié la situation dans le domaine du travail et le domaine syndical en Espagne et cela à la demande du gouvernement de ce pays (Valticos, *Traité*, p. 595).

⁸⁴ Voir Valticos, *Mise en parallèle des actions et des mécanismes de contrôle au niveau du Conseil de l'Europe et de l'Organisation internationale du travail*, in *Colloque Bruxelles*, pp. 237-265.

6. En revanche, le Conseil de l'Europe, avec son Assemblée consultative, connaît un contrôle parlementaire de l'application de la Charte qui est ignoré à l'OIT. La publicité de la procédure se voit ainsi renforcée.
7. Les deux organes techniques de contrôle de l'OIT⁸⁵ se répartissent le travail, chacun ayant ses compétences propres. Dans le cadre de la Charte, il existe une certaine rivalité, même si elle semble s'atténuer de cycle en cycle, entre le Comité d'experts indépendants et le Comité gouvernemental.
8. L'élément gouvernemental est prédominant dans le contrôle de la Charte, l'élément indépendant ou tripartite l'est dans celui de l'OIT.
9. Le contact entre organes de contrôle et gouvernements intéressés est largement admis à l'OIT. Il commence à l'être dans la Charte.
10. Les conventions internationales du travail constituent la préoccupation majeure d'une organisation internationale dont la compétence ne s'étend qu'au droit social et particulièrement au droit du travail. En revanche, la Charte sociale figure parmi plus de 100 conventions élaborées par une organisation qui s'occupe de tous les domaines sauf du secteur militaire. L'écho obtenu dans le public par le travail de chacun des instruments sociaux que nous comparons est dès lors différent : la Charte risque de passer presque inaperçue dans l'opinion.

Comme les deux systèmes de contrôle sont proches et que la coopération entre l'OIT et le Conseil de l'Europe entraîne une interdépendance, les deux systèmes conduisent à une jurisprudence qui est convergente, même si l'OIT est universelle et le Conseil européen. Les deux systèmes sont souples, dynamiques et aptes à évoluer.

Remarques

Dans cette première section, nous avons examiné le système de contrôle de la Charte sociale dans deux contextes différents, celui de sa genèse et celui de son environnement, en examinant d'autres conventions ou normes internationales à matière ou à vocation

⁸⁵ La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (voir page 70) et la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence (voir page 71).

comparables, au niveau européen et universel. Cette analyse nous conduit à constater

- que le système de contrôle retenu par la Charte sociale, même s'il est inspiré par celui de l'OIT, en diffère sur plusieurs points ;
- qu'il a été adopté sans grand enthousiasme et qu'il est le fruit d'un compromis réalisé au terme de dix ans d'élaboration ;
- qu'il est intégré dans le texte même de la Charte et non pas généralisé pour toutes les conventions du Conseil de l'Europe ;
- que le système de contrôle de la Charte sociale est resté, tout au long de son élaboration, un système essentiellement administratif, quasi-public, périodique et constatatoire et, partant, foncièrement différent de celui de la Convention européenne des droits de l'homme, dont la Charte serait toutefois le pendant ;
- que le système de contrôle de la Charte sociale s'inscrit avec ses caractéristiques essentielles dans la ligne des conventions sociales européennes et universelles, avec pourtant d'importantes restrictions : le droit social communautaire garde les caractéristiques du droit communautaire et ne présente de ce fait aucune analogie avec le mécanisme de contrôle de la Charte sociale. Les autres conventions sociales du Conseil de l'Europe présentent les mêmes caractéristiques générales que la Charte, sans pour autant laisser une place aussi importante à l'élément public du contrôle. Cette même caractéristique ne se retrouve que faiblement dans les normes de l'OIT et plus du tout dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU ;
- qu'il résulte de cela que le caractère quasi-public du contrôle de l'application de la Charte sociale constitue un élément original, en ce sens que des parlementaires élus au niveau national participent au contrôle d'une convention sociale internationale.

Cette caractéristique permet-elle de dire que la Charte peut être considérée aujourd'hui encore comme « un espoir pour tous les travailleurs » ?⁸⁶ L'examen de plus de dix ans d'application de la Charte nous apportera la réponse.

⁸⁶ Intervention de M. Radius à l'Assemblée consultative dans la discussion du projet de directive présenté par la Commission des questions sociales, Doc. 445 (Compte rendu officiel des débats de la septième session ordinaire, tome III, p. 819).

Section II :

PLUS DE DIX ANNÉES D'APPLICATION DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE

Chapitre premier

PROBLÈMES MIS A JOUR PAR CINQ CYCLES DE CONTRÔLE

§ 1. Introduction

Depuis son entrée en vigueur,¹ la Charte sociale a donné lieu à cinq cycles de contrôle.² Même si cette convention définit la procédure avec précision du point de vue institutionnel,³ il n'en reste pas moins que les compétences de chacune des institutions ne sont pas exactement décrites par le texte. Dès lors, il a fallu que les organes intéressés tracent eux-mêmes les limites de leurs mandats respectifs. On ne saurait s'étonner de ce que la délimitation des rôles de chacun des organes techniques du contrôle⁴ ait donné lieu à un dialogue complexe entre instances concernées. S'il est incontestable que la définition du mécanisme de contrôle dans la Charte est à l'origine de cette controverse, il est beaucoup moins certain que toutes les difficultés rencontrées soient inhérentes au système. Aussi nous efforcerons-nous de distinguer entre les difficultés intrinsèques de la procédure de surveillance et les difficultés de rodage d'un système qui, déjà connu en droit social international, était nouveau pour le Conseil de l'Europe.

¹ Le 26 février 1965.

² 1er cycle portant sur les années 1965-1967 ; 2e cycle, 1968-1969 ; 3e cycle, 1970-1971 ; 4e cycle, 1972-1973, achevé en 1978 ; 5e cycle, 1974-1975, dont on attend la Résolution du Comité des ministres au moment où nous mettons sous presse.

³ Art. 21-29 de la Charte.

⁴ Le Comité d'experts indépendants et le Comité gouvernemental.

§ 2. Le mandat du Comité des experts indépendants

A. *Le mandat*

Le mandat du Comité des experts indépendants consiste essentiellement à examiner les rapports gouvernementaux et à en tirer des conclusions.⁵ Lui-même le conçoit en ces termes : « ... Le comité interprète les art. 21, 22, et 24 de la Charte,⁶ décrivant son mandat, comme comportant les missions suivantes :

- a) déterminer si la législation et la pratique de chaque Etat contractant sont conformes aux engagements souscrits (art. 21) ;
- b) examiner les raisons qui ont empêché les Etats contractants d'accepter certaines dispositions de la Charte (art. 22) ;
- c) établir un rapport sur le résultat des travaux effectués en vertu des points a) et b) ci-dessus et formuler des conclusions, voire un avis, sur ces matières ;
- d) compléter les rapports mentionnés sous c) par des suggestions de portée générale au sujet de l'évolution des législations et des institutions sociales des Etats contractants. »⁷

Plus loin, le Comité d'experts indépendants se considère comme « étant le cadre nécessaire pour une interprétation objective des dispositions liant les Etats et pour une évaluation de leur application, qui ne soient pas celles des intéressés eux-mêmes⁸... », en raison de qualités telles que l'indépendance, la plus haute intégrité et compétence et l'impartialité qui caractérisent par définition ses membres.

Qu'en pense le Comité gouvernemental ? « ... Cette tâche doit consister essentiellement à apprécier, sur la base des données disponibles, de quelle manière et dans quelle mesure les engagements ont été satisfaits. En procédant à cet examen technique, le Comité d'experts indépendants devrait tenir compte des aspects sociaux, économiques, historiques et institutionnels de chaque situation. Il devrait conclure son examen en donnant, à propos de chaque disposition, son avis sur la mesure dans laquelle l'engagement a été rem-

⁵ Le texte de l'art. 24 et de l'art. 27, mentionnant le Comité d'experts indépendants, pris à la lettre.

⁶ En fait, les art. 21 et 22 ne parlent pas expressément du Comité des experts indépendants, mais des rapports que les gouvernements doivent présenter au Secrétaire général du Conseil de l'Europe.

⁷ Conclusions I, Strasbourg, 1969-1970, § 2, p. 5.

⁸ Conclusions III, Strasbourg, 1973, § 9, p. XIV, et Charte, art. 25.

pli. »⁹ Ils s'élèvent cependant contre certains aspects du mandat des experts lorsqu'ils soulignent que « ... le comité fait des réserves quant à l'interprétation que les experts indépendants ont donné du mandat qui leur est confié aux termes de la Charte, lorsqu'ils décrivent ce mandat comme comportant, en particulier, la mission de présenter des suggestions de portée générale au sujet de l'évolution des législations et des institutions sociales des Etats contractants. Le comité estime qu'une telle attitude pourrait être prématurée à un stade aussi peu avancé de la mise en œuvre de la Charte sociale. »¹⁰

Quelles sont les divergences ? Comment s'expliquent-elles ? Quelle est leur portée et quelle est leur influence sur le fonctionnement du mécanisme de contrôle ? Voilà les questions auxquelles nous tenterons de répondre.¹¹

1. *Les divergences*

S'agissant d'apprécier dans quelle mesure les engagements des Parties contractantes ont été satisfaits, personne ne conteste ce rôle aux experts indépendants. Cependant, cette appréciation doit intervenir sur la base des données disponibles. Elles le sont, de l'avis du Comité gouvernemental, dans les rapports biennaux élaborés par les gouvernements. Les experts indépendants en conviennent, mais ils désireraient des informations complémentaires, non seulement dans les rapports successifs,¹² mais aussi d'une manière plus générale et surtout plus étendue dans le domaine des statistiques.¹³ Enfin, ils voudraient pouvoir prendre des contacts directs avec les gouvernements intéressés.¹⁴ Or, le Comité gouvernemental n'en veut pas.¹⁵ Il y a donc une première divergence sur le « matériel disponible ».

Les experts indépendants procèdent, selon le Comité gouvernemental, à un examen technique.¹⁶ Pour ce faire, ils se fondent sur les aspects sociaux, économiques, historiques et institutionnels de chaque situation.¹⁷ En d'autres termes, ils apprécient objectivement les faits. Ils constatent et comparent si chaque situation est compatible ou non avec le texte de la Charte. Le rôle des experts indépendants est ainsi plutôt administratif, presque judiciaire, mais en tout

⁹ Rapport II, § 16, p. 6.

¹⁰ Rapport I, § 12 i), p. 3.

¹¹ En partie immédiatement, en partie à la page 113 et ss.

¹² Conclusions I, § 11, p. 8, Conclusions IV, § 16, p. XVI.

¹³ Conclusions I, § 11, p. 8, Conclusions II, § 11, p. XV.

¹⁴ Conclusions III, § 15, p. XV, où il est question des administrations nationales.

¹⁵ Rapport III, § 23, p. 6.

¹⁶ Rapport II, § 16, p. 6.

¹⁷ *Ibid.*

cas pas politique. Sur ce point, il y a convergence entre les deux organes. Or, il incombe aux experts indépendants d'apprécier tous les rapports gouvernementaux qui s'étendent sur l'ensemble de la partie II¹⁸ de la Charte qui prévoit expressément¹⁹ que les experts indépendants aboutissent à des conclusions. Celles-ci tiennent compte de chaque situation concrète, mais elles ne devraient pas « présenter des suggestions de portée générale sur l'évolution des législations et des institutions sociales des Etats ». ^{20a} Il existe là une divergence entre les deux organes, même si le Comité gouvernemental semble admettre que de telles suggestions pourraient être faites une fois que la mise en œuvre de la Charte serait plus avancée.^{20b}

2. *Leur explication*

Comment expliquer ces divergences ? Que deux organes, constitués différemment avec des objectifs peu précisés dans la Charte, défendent des intérêts divergents et ne s'accordent pas dès le début des travaux sur le mandat de l'un d'entre eux, tout cela peut paraître normal. Il ne faut pas oublier que le Comité gouvernemental — et nous reviendrons sur ce point²¹ — a toujours considéré que le premier objectif à atteindre devait être la ratification de la Charte par le plus grand nombre possible d'Etats membres du Conseil de l'Europe.²² Il s'agit là d'un objectif politique : le Comité gouvernemental se pose la question de l'opportunité de telle ou telle attitude du Comité d'experts indépendants en fonction de cet objectif politique.²³ Par conséquent, nous ne saurions être en présence de divergences insurmontables : elles disparaîtront le jour où l'appréciation politique de la situation sera abandonnée par le Comité gouvernemental ou lorsque les gouvernements reconnaîtront la conséquence de l'indépendance des experts, à savoir que les conclusions auxquelles ils parviennent ne peuvent être remises en cause,²⁴ si ce n'est par une décision d'un organe de recours lui aussi indépendant. Pourquoi le Comité gouvernemental se penche-t-il sur la définition que les experts indépendants donnent de leur propre mandat ? Ce comité, composé de hauts fonctionnaires des administrations nationales parties à la Charte, ne compromet-il pas l'indépen-

¹⁸ Art. 1-19.

¹⁹ Art. 27/1.

²⁰ a) Conclusions I, pp. 5 ss. ; b) et Rapport I, § 12, p. 3.

²¹ Voir page 105.

²² Rapport I, § 10, p. 2, Rapport III, § 24, p. 6, Rapport IV, § 9, p. 3. Dans le Rapport V (§ 17, p. 4), le Comité trouve cependant superflus ces appels.

²³ Il ne s'agit dès lors pas de l'exercice d'une fonction technique.

²⁴ Conclusions III, § 14, p. XV.

dance même du collège d'experts indépendants, s'il limite la compétence du Comité d'experts ? On serait tenté de répondre par l'affirmative. Les critiques du mécanisme de contrôle avaient exprimé cette crainte.²⁵ En effet, l'indépendance des experts, « ... pour être intégrale doit se manifester à l'égard de tout Etat ainsi que des organes du Conseil... ».²⁶ Or, le Comité gouvernemental est un organe non seulement de la Charte,²⁷ mais aussi du Conseil de l'Europe, puisqu'il est juridiquement un sous-comité du Comité social gouvernemental.²⁸ Si l'on admet donc la compétence du Comité gouvernemental d'interpréter le mandat des experts indépendants, on trace à l'indépendance de ces experts une limite qui l'affecte sérieusement. Or, le texte de la Charte n'exclut pas une telle limitation quand il parle du rôle du Comité gouvernemental.²⁹ En effet, celui-ci examine les rapports des Parties contractantes et les conclusions des experts indépendants. Il peut donc prendre position sur tous les points examinés par les experts indépendants, y compris sur ceux qui traitent du mandat de ces experts. Aussi les membres du Comité d'experts sont-ils « ... conscients des difficultés que suscite, pour l'efficacité du contrôle de l'application de la Charte sociale européenne, l'incertitude quant à la répartition des missions incombant respectivement aux divers organes de contrôle... Le problème ainsi posé échappe à la compétence normale du Comité d'experts qui n'a pas qualité pour interpréter les dispositions de la Charte autres que celles dont il est chargé de contrôler l'application... »³⁰ Ainsi, le seul organe qui, de par son impartialité, pourrait interpréter la Charte, ne peut le faire, parce que le texte même de la convention ne l'y autorise pas ! Au contraire, le Comité gouvernemental, qui de par sa composition ne saurait être impartial, est habilité par la Charte à examiner non seulement le résultat, mais aussi les moyens qui ont conduit aux conclusions des experts. Il y a là une faiblesse structurelle dans le mécanisme de contrôle de la Charte sociale qui est insatisfaisante. En effet, le principe de l'indépendance est battu en brèche dès l'instant où les experts sont contraints de s'adapter à la volonté d'un Comité gouvernemental pour voir leur travail déployer des effets.³¹

²⁵ Voir page 28.

²⁶ Conclusions III, § 9, p. XIV.

²⁷ Art. 27.

²⁸ Institué par le Comité des ministres sur recommandation de l'Assemblée. La création fut communiquée à l'Assemblée dans un message spécial du 20 mai 1954 (Doc. 238).

²⁹ Art. 27.

³⁰ Conclusions III, § 8, p. XIII.

³¹ C'est effectivement là un danger du système de contrôle de la Charte : le Comité d'experts indépendants devrait donner une interprétation

Sans s'aventurer sur cette voie périlleuse, le Comité d'experts « ... sur la base de son expérience de six années, et compte tenu de la lettre et de l'esprit de la Charte, [...] s'est borné à exprimer sa conception de son propre rôle ».³² « Les trois premiers cycles bien-naux ... ont permis aux organes mêmes, grâce à un travail d'analyse, de définir d'une manière précise la sphère de leurs compétences respectives et de dissiper en grande partie les incertitudes qui ont caractérisé les premières années de la mise en œuvre du système de contrôle international de l'application de la Charte. »³³ En fait, on constate dans les documents des deux organes un rapprochement des positions.³⁴ Cependant, dans le quatrième rapport du Comité gouvernemental, nous pouvons encore lire « qu'il ne peut marquer son accord avec les interprétations données (par les experts indépendants) à quelques dispositions de la Charte ».³⁵ Or, nous ne saurions reconnaître la compétence du Comité gouvernemental de remettre en cause les interprétations données par les experts. Une telle modification enlèverait en effet le sens au qualificatif « indépendant » qui est donné aux experts. Même si, pour Sur, les positions se sont rapprochées entre les deux organes, il s'agit, pour nous, comme nous le verrons par la suite, d'une détente dans leurs relations mutuelles plutôt que d'un abandon, par l'un ou par l'autre des organes, d'une position de fond.³⁶

B. *Le mandat à la lumière des conclusions*

Cinq « Conclusions »³⁷ ont été rendues publiques jusqu'à ce jour. Quelle a été la méthode de travail du Comité des experts indépendants, a-t-elle changé au cours des cinq cycles de contrôle ?

Dès le début, les experts indépendants ont travaillé selon la méthode suivante :

aux dispositions de la Charte qui soit acceptable pour les gouvernements, s'il veut que ses propositions soient suivies. Mais il abandonnerait ainsi son impartialité et ferait de la politique.

³² Conclusions III, § 8, p. XIII.

³³ Fadil Sur, « Dix années d'application de la Charte sociale européenne », in *Annuaire européen*, 1974, pp. 88 ss., st. p. 103.

³⁴ Le Comité gouvernemental relève que « ses points de vue et ceux du Comité d'experts indépendants se sont rapprochés » (Rapport III, § 20, p. 5).

³⁵ Rapport IV, § 5, p. 2.

³⁶ Voir page 146.

³⁷ Recueil des conclusions des experts indépendants.

« ... a) en premier lieu, chacun des experts a été chargé de préparer sur la base des informations fournies par les rapports gouvernementaux une étude préliminaire sur l'application par tous les Etats concernés d'un certain nombre de dispositions de la Charte ainsi que sur la situation de chaque Partie contractante vis-à-vis de l'ensemble du domaine couvert par cet instrument ;

b) puis chaque membre du comité a rendu compte oralement (et dans quelques cas par écrit) à l'ensemble du comité du résultat des recherches préliminaires décrites sous a) et a présenté des propositions relatives à la partie correspondante des 'Conclusions' du comité... »

Il s'agit là du point a) de la définition de leur mandat.³⁸

« ... c) après avoir discuté ces propositions, le comité a pris des décisions sur l'application de chacune des diverses dispositions de la Charte par chaque Etat contractant et sur la situation d'ensemble de chaque Etat ; ... »

Il s'agit là du point c) de la définition du mandat.³⁹ Nous noterons que la situation d'ensemble de chaque Etat est prise en considération, ce qui répond à la définition du mandat par le Comité gouvernemental.⁴⁰

« ... d) chaque membre du comité a préparé pour les chapitres dont il était responsable un projet de texte destiné à être incorporé dans les 'Conclusions' ;

e) le texte définitif des 'Conclusions' a été adopté par le comité en sessions plénières... »⁴¹

Pour mener à bien leur tâche, les experts se sont fondés sur les « données disponibles »⁴² suivantes : rapports gouvernementaux, copies des rapports présentés au BIT, informations des membres du comité et du secrétariat du Conseil de l'Europe.⁴³ Lors des troisièmes « Conclusions », le Comité d'experts indépendants a dégagé les critères qui lui permettent de déterminer si une partie contractante respecte ou non chacune des dispositions ratifiées : pour savoir si une disposition ratifiée est appliquée par l'Etat envisagé,

³⁸ Voir page 78.

³⁹ Voir page 78.

⁴⁰ Voir page 78.

⁴¹ Conclusions I, § 6, p. 7.

⁴² Voir pages 79 et 80.

⁴³ Conclusions I, § 7, p. 7.

« ... a) il faut tenir compte de la situation économique et sociale propre à chaque pays en ce sens que, compte tenu, par exemple, des différences existant dans le produit national brut par tête d'habitant d'une Partie contractante à l'autre, la notion de niveau de vie décent sera par force appréciée autrement dans l'une et dans l'autre ;

b) mais, en même temps, la Charte sociale étant un instrument européen, les appréciations portées doivent nécessairement prendre en considération la situation moyenne des pays membres du Conseil de l'Europe, de ce qui est habituellement dans la conscience commune des populations de ces pays regardé comme 'normal', 'raisonnable', 'décent'. »⁴⁴

Ces critères et cette méthode de travail ont guidé les experts indépendants au cours des cinq cycles de contrôle. Il en est résulté cinq documents fouillés dans lesquels nous trouvons chaque fois une appréciation article par article, suivie d'une appréciation de la position de chaque Etat contractant.⁴⁵

En cinq cycles, les experts sont parvenus à la conclusion suivante : sur un total de 575 engagements,⁴⁶ 447⁴⁷ ont été satisfaits, 73 non satisfaits,⁴⁸ alors que, sur 55,⁴⁹ la décision a dû être ajournée.⁵⁰

Enfin, les quatrièmes « Conclusions » reflètent quelques suggestions de portée générale, telles que les concevait le comité dans la définition de son mandat.⁵¹ En effet, les experts attirent l'attention sur les conséquences de la crise qui commence à se dessiner en 1972/1973 déjà, période de référence du quatrième cycle : mesures de soutien de l'emploi,⁵² amélioration des conditions d'accès et d'adaptation des jeunes au monde du travail,⁵³ situation des tra-

⁴⁴ Conclusions III, § 21, p. XVI.

⁴⁵ Il s'agit du plan de chaque recueil des Conclusions. Pour leur volume, voir page 38, note 129. Cette pratique a été abandonnée pour les Conclusions V.

⁴⁶ C'est-à-dire le total des engagements des Etats parties à la Charte, à l'exception de l'Islande, dont le premier rapport fera l'objet d'un examen au 6e cycle (Conclusions V, § 7, p. XII).

⁴⁷ C'est-à-dire le 77,8 % (Conclusions V, § 7, p. XII).

⁴⁸ C'est-à-dire le 12,7 % (Conclusions V, § 7, p. XII).

⁴⁹ C'est-à-dire le 9,5 % (Conclusions V, § 7, p. XII).

⁵⁰ Le Comité d'experts ne disposant pas de renseignements suffisants (Conclusions IV, § 8, p. XI).

⁵¹ Voir page 78.

⁵² Conclusions IV, § 12, p. XIV.

⁵³ Conclusions IV, § 13, p. XIV.

vailleurs migrants.⁵⁴ De plus, ils invitent les Parties contractantes à étendre la protection de la Charte à des groupes marginaux, alors même que l'art. 33 considère les engagements pris comme satisfaits quand, pour certaines dispositions⁵⁵ du moins, elles s'appliquent à la grande majorité des travailleurs intéressés.⁵⁶ Il en est de même dans les cinquièmes « Conclusions ».⁵⁷

Dans leurs premières « Conclusions », les experts ont proposé que le Comité des ministres adresse des recommandations aux gouvernements qui n'avaient pas satisfait aux engagements souscrits en ratifiant la Charte.⁵⁸ Alors que, dans le premier rapport, le Comité gouvernemental estimait que les « propositions de recommandations étaient à ce stade prématurées »,⁵⁹ il nia résolument la compétence des experts de formuler de telles propositions dans son deuxième rapport.⁶⁰ Aussi, à partir des troisièmes « Conclusions », les experts ont-ils renoncé à cette pratique, pour l'instant du moins. En effet, dans la conception de son propre rôle, le Comité d'experts indépendants ne néglige pas de souligner que « dans certains cas, une recommandation faciliterait souvent la tâche de l'administration intéressée dans ses relations avec les autres administrations de son pays et avec le législateur pour aboutir aux changements souhaités. Par ailleurs le Comité croit utile de faciliter la tâche des organes compétents en suggérant, le cas échéant, l'envoi de recommandations ».⁶¹ Sur le fond, la divergence entre les deux organes subsiste : pour le Comité d'experts indépendants, l'envoi de recommandations, comme nous venons de le voir, doit être considéré comme un acte tout à fait normal dans le cadre de la procédure de contrôle de l'application de la Charte. Pour le Comité gouvernemental, l'envoi de recommandations est une mesure très importante,⁶² une mesure sérieuse.⁶³ Et d'en déduire, par voie de conséquence, qu'un comité d'experts ne saurait être compétent pour en faire la proposition.⁶⁴

⁵⁴ Conclusions IV, § 14, pp. XIV-XV.

⁵⁵ Art. 2, art. 7 (§§ 4, 6 et 7), art. 10 (§§ 1, 2, 3, 4).

⁵⁶ Conclusions IV, § 15, p. XV.

⁵⁷ Suggestion d'étudier séparément [du contrôle de la Charte] certains thèmes tels le recours à l'arbitrage en cas de conflit de travail..., la condition de l'apprenti, les taux minima de l'assistance sociale, etc. (Conclusions V, § 17, p. XVII), problème de l'hygiène et de l'environnement (*ibid.*, § 18) et les accidents du travail (*ibid.*).

⁵⁸ Au nombre de 57 (cité par le rapporteur in Compte rendu des débats [23^e session ordinaire], tome I, p. 238), et Rapport I, § 8, p. 2.

⁵⁹ Rapport I, § 4, p. 1.

⁶⁰ Rapport II, §§ 22 et 23, p. 7.

⁶¹ Conclusions III, § 13, pp. XIV et XV.

⁶² Rapport II, § 22, p. 7.

⁶³ Rapport I, § 5, p. 2.

⁶⁴ Rapport II, § 23, p. 7.

Même s'il n'existe aucun indice y relatif dans le texte de la Charte, le Comité gouvernemental, tout en soulignant ce point,⁶⁵ se reconnaît à lui-même la compétence « d'indiquer les circonstances dans lesquelles des recommandations pourraient être envisagées ».⁶⁶ Cette controverse révèle l'incapacité du Comité gouvernemental de voir dans une mesure telle qu'une recommandation autre chose qu'une atteinte à la souveraineté nationale, une immixtion dans les affaires intérieures d'un Etat souverain et indépendant. Pareille attitude nous semble être en contradiction avec le préambule de la Charte sociale et avec le Statut du Conseil de l'Europe qui manifestent la volonté des Etats de parvenir à une union plus étroite entre eux au moyen d'efforts communs. Le concours d'un comité d'experts à la définition d'une réforme d'un aspect du droit social qui s'exprimerait sous forme de recommandation ne devrait pas être considéré dans ce contexte comme une immixtion mais bien plus s'inscrire dans cette suite d'efforts communs voulus par les Etats.

Les experts indépendants ont insisté tout au long des conclusions sur la mise en œuvre de la procédure de l'art. 22 de la Charte, exigeant des gouvernements des rapports sur les dispositions non ratifiées.⁶⁷

Compte tenu des moyens disponibles,⁶⁸ les « Conclusions » des experts indépendants révèlent que ce collège accomplit son mandat dans l'esprit de la Charte, fidèle aux objectifs et aux méthodes qu'il s'est lui-même fixés. Elles permettent de déduire que les experts indépendants constituent un organe technique⁶⁹ apte à déterminer si une Partie contractante remplit ou non ses obligations nées de la ratification de la Charte sociale. Ces conclusions s'établissent sur la base des données disponibles.⁷⁰ Elles ne sont pas guidées par des considérations d'opportunité politique. C'est là le rôle des organes politiques du contrôle de l'application de la Charte. Or, le fait que le Comité gouvernemental se considère tantôt comme organe technique, tantôt comme organe politique,⁷¹ rend la délimitation de compétence très difficile entre les deux organes, d'où des frictions inévitables, telles que nous avons pu les décrire. Elles ne s'amoin-

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Conclusions I, § 14, p. 9 ; Conclusions II, § 10, p. XV ; Conclusions III, § 33, p. XXI ; Conclusions IV, § 19, p. XVII. Aux Conclusions V (§ 21, p. XVIII) on apprend qu'un projet de formulaire a été élaboré par les experts. Ce système devrait fonctionner dès la fin 1980.

⁶⁸ Voir page 79.

⁶⁹ Voir page 78.

⁷⁰ Voir page 79.

⁷¹ Voir pages 95 ss.

driront qu'avec l'écoulement du temps. Il nous semble qu'elles font partie de la période initiale de l'application de la Charte qui, pour nous, n'est pas encore terminée.⁷²

C. *Le mandat des experts indépendants à la lumière des avis de l'Assemblée consultative*

La Charte sociale donne à l'Assemblée consultative la compétence d'émettre un avis sur les conclusions des experts indépendants.⁷³ Elle approuve la procédure, la méthode de mise en œuvre et la conception de leur rôle. « Les experts sont tout particulièrement qualifiés pour apprécier sur le plan exclusivement juridique la compatibilité des règlements et pratiques nationales avec les dispositions de la Charte... Leur rôle est de procéder à l'étude juridique des rapports des Etats ... en dehors de toute considération d'interprétation liée aux intérêts d'opportunité politique... »⁷⁴ Dans chacun de ses Avis,⁷⁵ l'Assemblée soutient les experts indépendants. Elle va même jusqu'à les suivre lorsqu'ils affirment que leur interprétation ne saurait être remise en question sans raisons impérieuses.⁷⁶ Dans son rapport consacré au cinquième cycle, elle confirme son attitude.⁷⁷

L'Assemblée reconnaît donc le caractère quasi-judiciaire⁷⁸ du Comité des experts indépendants. Elle y voit non seulement une caractéristique fondamentale du système de contrôle,⁷⁹ mais aussi l'élément moteur de la procédure.⁸⁰

D. *Le mandat des experts indépendants à la lumière des résolutions du Comité des ministres*

Nous regrettons avec van Asbeck que les documents relatifs au Comité des ministres demeurent inaccessibles au public.⁸¹ Seules

⁷² Vu que toutes les dispositions relatives au système de contrôle ne sont pas encore appliquées (voir pages 159 ss. et 165 ss.).

⁷³ Art. 28.

⁷⁴ Avis n° 57 (1971), § 6 et § 11.

⁷⁵ Avis n° 57 (1971), Avis n° 64 (1973), Avis n° 71 (1975), Avis n° 83 (1977), Avis n° 95 (1979).

⁷⁶ Avis n° 63 (1973), § 9.

⁷⁷ Avis n° 95 (1979), § 5, et Doc. 4371, §§ 5 et 6, pp. 2 et 3.

⁷⁸ Avis n° 57 (1971), § 6 et surtout § 11.

⁷⁹ Avis n° 64 (1973), § 5.

⁸⁰ Avis n° 64 (1973), § 13.

⁸¹ Van Asbeck, p. 430.

les résolutions⁸² nous renseignent sur l'attitude de l'organe de décision du mécanisme de contrôle de la Charte. Elles marquent la clôture de chaque cycle de contrôle.⁸³ Ces textes ministériels mettent en évidence la prudence avec laquelle le Comité des ministres entend utiliser le moyen de la recommandation. Jusqu'ici, il a toujours renoncé à recourir à cette sanction, cela malgré les propositions des experts indépendants,⁸⁴ soutenus par les Avis de l'Assemblée.⁸⁵ Cependant, alors que la Charte ne le prévoit pas expressément, le Comité des ministres a décidé⁸⁶ de transmettre aux gouvernements en cause les Conclusions des experts indépendants « ... y compris les analyses de ce comité, qui fournissent des éléments utiles et susceptibles de contribuer à la pleine mise en œuvre des principes énoncés dans la Charte... ».⁸⁷ Le même texte approuve l'envoi aux gouvernements de l'avis de l'Assemblée qui relève que « les observations et propositions de recommandations formulées par le Comité d'experts indépendants sont pleinement justifiées au regard des constatations que comporte son rapport... ».⁸⁸ Dès lors, il devrait être possible d'admettre que le Comité des ministres reconnaît l'utilité du travail des experts indépendants, approuve, en partie du moins, le bien-fondé de leurs conclusions, surtout lorsqu'il « attire l'attention des gouvernements ... sur les actions nécessaires en vue de rendre les législations et pratiques nationales plus entièrement conformes aux obligations découlant de la Charte ».⁸⁹

E. *Le mandat des experts
indépendants à la lumière
des Conclusions de cinq cycles
de contrôle de la Charte sociale*

1. *Le premier cycle de contrôle — Les Conclusions I*

L'interprétation de leur propre mandat,⁹⁰ les principes généraux

⁸² Forme des décisions du Comité des ministres, la recommandation en constituant une autre (art. 20, Statut).

⁸³ Résolution (71) 30, du 12 novembre 1971 ; Résolution (74) 16, du 29 mai 1974 ; Résolution (75) 26, du 17 octobre 1975 ; Résolution (78) 9, du 2 mars 1978.

⁸⁴ Voir page 85.

⁸⁵ Avis n° 57 (1971), § 7, et Avis n° 64 (1973), § 14.

⁸⁶ Résolution 71 (30), III.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Avis n° 57 (71), § 7.

⁸⁹ Résolution 75 (26), II.

⁹⁰ Voir page 78.

de l'interprétation de la Charte,⁹¹ l'examen des rapports présentés par les gouvernements⁹² et le commentaire de chacune des dispositions de la Charte⁹³ constituent les premières Conclusions des experts.⁹⁴ Le commentaire des experts indépendants repose sur la méthode suivante : appréciation de la disposition et, si nécessaire, son interprétation ; impression d'ensemble se dégageant des rapports gouvernementaux sur chacune des dispositions ; mise en évidence des principaux problèmes qui ont intéressé le comité.⁹⁵ Compte tenu de cet ensemble, les experts se prononcent sur l'état d'application de la Charte : les Parties contractantes satisfont-elles oui ou non aux exigences de la Charte ? Cette appréciation suppose cependant que le rapport biennal national contienne les éléments permettant au comité de se prononcer.⁹⁶

2. *Le deuxième cycle de contrôle — Les Conclusions II*

Même méthode de travail,⁹⁷ rapports biennaux gouvernementaux meilleurs,⁹⁸ conclusions plus précises⁹⁹ ; le deuxième cycle a permis aux experts de consolider leur activité. Enregistrement des premiers résultats,¹⁰⁰ constat du faible intérêt pour quelques dispo-

⁹¹ Que nous verrons plus loin ; pages 113 ss.

⁹² Constatant surtout l'insuffisance des statistiques, Conclusions I, § 11, p. 8.

⁹³ C'est-à-dire de la partie matérielle de la Charte (art. 1-19).

⁹⁴ Conclusions I, Strasbourg, 1969-1970.

⁹⁵ Conclusions I, § 15, p. 10.

⁹⁶ Ce n'était pas le cas pour 130 engagements des sept parties contractantes originaires, sur un total de 414 engagements souscrits par ces parties (cf. Conclusions IV, § 8, p. XI). Au cours du premier cycle de contrôle, le Comité d'experts indépendants était composé comme suit : Pierre Laroque (Président de la section sociale du Conseil d'Etat, Paris), président ; Otto Kahn-Freund (Professeur de droit comparé à l'Université d'Oxford), rapporteur ; Dr. Hubert Armbruster (Professeur de droit public à l'Université de Mayence) ; Judge Brynjulf Bull (Maire d'Oslo, Juge-président à la Cour de travail de Norvège) ; Salvino Busuttill (Professeur à l'Université royale de Malte) ; Robert Charles Geary (Conseiller à l'Institut de recherche économique et sociale, Dublin) ; Francesco Parillo (Professeur de Politique économique et financière à l'Université de Messine) ; Nicolas Valticos (Chef du Département des normes de l'OIT), Genève, comme membre consultant en vertu de l'art. 26 de la Charte.

⁹⁷ Conclusions II, § 5, p. XIV.

⁹⁸ Conclusions II, § 7, p. XIV. La composition du comité a légèrement changé durant le deuxième cycle en ce sens que Francesco Parrillo a été remplacé par Rudolf Strasser, Professeur de droit civil, de droit du travail et de sécurité sociale à l'Université de Linz.

⁹⁹ Conclusions II, § 7, p. XIV.

¹⁰⁰ Conclusions II, § 8, p. XV ; nous verrons lesquels à la page 181 et ss.

sitions de la Charte,¹⁰¹ insuffisance du matériel statistique,¹⁰² absence de participation des milieux intéressés¹⁰³ et non-fonctionnement de la procédure de l'art. 22¹⁰⁴ reflètent que la Charte, si son application fonctionne, n'est pas encore sortie de la phase de rodage.¹⁰⁵

3. *Le troisième cycle de contrôle — Les Conclusions III*

Réexamen de son mandat sur la base de l'opinion des autres organes,¹⁰⁶ requête visant à obtenir des renseignements supplémentaires des administrations nationales par des contacts directs,¹⁰⁷ constat de nouveaux résultats positifs du contrôle,¹⁰⁸ d'insuffisances dans les rapports nationaux¹⁰⁹ et définition des cas où l'envoi du résumé du rapport envoyé à l'OIT satisfait aux exigences de la Charte.¹¹⁰ Les Conclusions III insistent encore sur la procédure de l'art. 22 restée inappliquée,¹¹¹ déplorent le peu d'échos que certains articles de la Charte suscitent dans les Etats parties¹¹² et ne ménagent pas certaines administrations nationales.¹¹³ Cependant, elles sont plus conciliantes à l'égard du Comité gouvernemental que les Conclusions précédentes.¹¹⁴

¹⁰¹ Conclusions II, § 9, p. XV.

¹⁰² Conclusions II, § 11, p. XV.

¹⁰³ Conclusions II, § 15, p. XVI ; nous reviendrons sur ce point aux pages 159 et ss.

¹⁰⁴ Faute d'avoir été initiée. Conclusions II, § 10, p. XV ; il s'agit de la présentation de rapport sur les dispositions non acceptées. Nous reviendrons sur cette procédure à la page 165.

¹⁰⁵ Voir page 77.

¹⁰⁶ Voir page 79.

¹⁰⁷ Conclusions III, § 15, p. XV.

¹⁰⁸ Conclusions III, § 25, p. XVII. Nous verrons lesquelles aux pages 181 et ss.

¹⁰⁹ Conclusions III, § 27, p. XIX.

¹¹⁰ Conclusions III, § 28, p. XX. En fait, les Etats envoient simplement les copies de leurs rapports, sans les résumer.

¹¹¹ Conclusions III, § 33, p. XXI.

¹¹² Conclusions III, § 30, p. XX.

¹¹³ Conclusions III, § 27, p. XIX.

¹¹⁴ Ce qui fait dire au Comité gouvernemental que les points de vue entre lui et les experts indépendants se sont rapprochés (Rapport III, § 20, p. 5). Au cours du troisième cycle de contrôle, un certain nombre de membres du Comité ont été remplacés : il s'agit de MM. Kahn-Freund, Geary, Busuttil et Strasser. Leur ont succédé : Léon-Elie Troclet (Ministre d'Etat de Belgique, professeur de droit social à l'Université libre de Bruxelles), vice-président du Comité ; Giovanni Kojanec (Professeur de droit international privé à l'Université de Rome) ; Bernardo Zanetti (Professeur de droit du travail à l'Université de Fribourg, Suisse) ; Andréas Loizou (Juge à la Cour suprême de Chypre). Avec MM. Troclet et Zanetti, le Comité se compose de cinq membres d'Etats parties à la Charte et deux d'Etats non-parties.

4. *Le quatrième cycle de contrôle — Les Conclusions IV*

Nouveaux succès de la Charte dans son application¹¹⁵ et dans son extension géographique,¹¹⁶ retards dans la remise des rapports gouvernementaux,¹¹⁷ premiers signes de la crise inflationniste et récessionniste qui rendent le contenu de la Charte plus important que jamais,¹¹⁸ tout cela constitue les éléments caractéristiques des quatrième Conclusions. En outre, les experts relèvent l'existence de groupes marginaux non couverts par les dispositions de la Charte.¹¹⁹ La conscience générale des problèmes de la protection de l'environnement rendra nécessaire un jour une extension de la Charte à la protection de la santé des populations.¹²⁰

Sur le plan du mécanisme de contrôle, les Conclusions contiennent une appréciation des propositions d'amendement du mécanisme formulées par le Comité gouvernemental.¹²¹ Sur le plan formel, une nouveauté : les Conclusions IV contiennent l'opinion dissidente d'un des membres.¹²²

5. *Le cinquième cycle de contrôle — Les Conclusions V*

Fidèle à sa méthode de travail désormais classique, et contrairement aux autres organes du contrôle de la Charte, le Comité des experts indépendants examine l'ensemble des rapports nationaux et présente des « Conclusions » complètes aussi pour le cinquième cycle.¹²³ Appréciation générale du degré d'application de la Charte,¹²⁴ constats de progrès, malgré la conjoncture économique défavorable,¹²⁵ appel à l'application des dispositions relatives à la garantie de l'emploi, surtout pour les jeunes,¹²⁶ hommage à Chypre

¹¹⁵ Conclusions IV, § 7, p. XI. Voir aussi pp. 181 ss.

¹¹⁶ La France a adhéré à la Charte en 1973.

¹¹⁷ Conclusions IV, § 5, p. X.

¹¹⁸ Conclusions IV, §§ 10-14, p. XIV.

¹¹⁹ Conclusions IV, § 15, p. X.

¹²⁰ Qui va au-delà de la portée de l'art. 11. Conclusions IV, § 18, p. XVI.

¹²¹ Rapport III, §§ 11-17, pp. 3-4. Formellement, il s'agit d'un avis du 27 septembre 1975 qui a été incorporé dans les Conclusions IV, pp. XIX ss.

¹²² Conclusions IV, pp. 135 ss. : il s'agit d'une opinion dissidente du Suisse Zanetti sur le droit de grève des fonctionnaires.

¹²³ C'est-à-dire une partie générale que nous résumons brièvement ici et l'analyse, paragraphe par paragraphe et Partie contractante par Partie contractante, de l'application de la Charte dans les Etats liés par la Charte, à l'exception de l'Islande, dont le premier rapport biennal devra être soumis à l'examen du sixième cycle. Durant le cinquième cycle le comité était composé de MM. Troclet (président), Bull (vice-président), Kojanec (rapporteur général), Zanetti, Loizou, Alun Michael Morgan et Fritz Fabricius.

¹²⁴ Voir page 84 et Conclusions V, § 7, pp. XI-XIV.

¹²⁵ Voir pages 181 et ss. et Conclusions V, § 8, p. XIV.

¹²⁶ Conclusions V, § 10, p. XV.

pour avoir maintenu ses engagements à l'égard de la Charte malgré les événements de 1974,¹²⁷ invitation aux Etats de ne pas seulement renoncer à appliquer mais encore d'abroger les dispositions désuètes de leurs législations nationales qui sont en contradiction avec la Charte,¹²⁸ suggestion d'étudier séparément certains problèmes spécifiques relevant de la Charte,¹²⁹ mise en évidence de l'importance des relations entre hygiène et environnement¹³⁰ et de l'effet de la modernisation de l'agriculture sur l'environnement et les accidents du travail dans ce secteur,¹³¹ tentative de sensibiliser les Parties contractantes à la nécessité de pratiquer l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale par l'invitation à procéder à des équivalences des postes de travail,¹³² rappel de l'importance de l'art. 7 consacré à la protection de l'enfant et de l'adolescent, dans le contexte de l'Année de l'Enfance,¹³³ ainsi que les encouragements eux aussi désormais traditionnels de procéder à des acceptations complémentaires,¹³⁴ de ratifier la Charte¹³⁵ et participer activement au contrôle de la Charte¹³⁶ ; voici les grandes lignes de la partie générale des cinquièmes « Conclusions ».

6. *Appréciation des cinq « Conclusions »*

Nous avons examiné plus haut la conception qu'ont de leur mandat les experts indépendants.¹³⁷ La lecture des « Conclusions »

¹²⁷ Cet Etat aurait pu, en vertu de l'art. 30 de la Charte, déroger aux obligations prévues par la Charte à la suite de l'intervention de l'armée turque dans l'île. Il ne l'a pas fait. Conclusions V, § 11, p. XV.

¹²⁸ Conclusions V, § 13, p. XVI.

¹²⁹ Conclusions V, § 17, p. XVII.

¹³⁰ Conclusions V, § 18, p. XVII.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Conclusions V, § 19, p. XVIII.

¹³³ Conclusions V, § 20, p. XVIII.

¹³⁴ Entretemps, le Danemark et la Suède ont procédé à des acceptations complémentaires. Voir page 149, N. 177, et Conclusions V, § 22, p. XVIII.

¹³⁵ Le comité estime... « que certains Etats sont effectivement en mesure de ratifier cet instrument... » (Conclusions V, § 22, p. XVIII). Il pourrait s'agir de la Belgique, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la Suisse. Ce n'est là cependant qu'une hypothèse, que nous osons avancer.

¹³⁶ Il s'agit de l'appel aux partenaires sociaux de participer au contrôle de la Charte et de formuler des remarques sur les rapports nationaux. Au cours du cinquième cycle, seuls le Conseil du Patronat français et la Confédération Générale du Travail/Force Ouvrière ont formulé des observations (Conclusions V, § 23, pp. XVIII et XIX).

¹³⁷ Voir page 78. Durant le quatrième cycle de contrôle, le Comité d'experts a travaillé dans la même composition que durant le troisième. Comme observateurs de l'OIT ont participé aux réunions tour à tour MM. Landy, Lagergreen et Samson.

permet les constatations suivantes : le Comité d'experts indépendants travaille à la satisfaction des organes politiques du mécanisme de contrôle.¹³⁸ Il examine à fond les rapports gouvernementaux et répond ainsi entièrement aux exigences de l'art. 24. Par le commentaire de chacune des dispositions de la Charte¹³⁹ et leur interprétation en cas de nécessité, il effectue un travail juridique complété par son appréciation, en fonction de critères préétablis, du respect ou du non-respect par les Parties contractantes de chacun de leurs engagements.¹⁴⁰ Son activité technique¹⁴¹ est bel et bien quasi-judiciaire.¹⁴² La conséquence logique en est la proposition de recommandations, compétence que le Comité gouvernemental lui conteste.¹⁴³ Avec ses considérations sur la situation générale dans les Conclusions IV et V, il étoffe et concrétise ce qu'il entendait par « suggestions de portée générale au sujet de l'évolution des législations et des institutions sociales des Etats contractants »,¹⁴⁴ notwithstanding les critiques du Comité gouvernemental.¹⁴⁵ Si nous avons pu conclure plus haut¹⁴⁶ que le Comité d'experts indépendants assume son rôle du point de vue « quantitatif »,¹⁴⁷ nous pouvons dire à présent qu'il le remplit aussi du point de vue qualitatif.

F. *L'indépendance des experts*

Dans l'étude du mandat des experts indépendants,¹⁴⁸ nous avons vu une opposition entre les experts et le Comité gouvernemental. Tandis que les premiers interprètent la Charte avec rigueur, le Comité gouvernemental se soucie en premier lieu de l'opportunité politique de telle ou telle interprétation de la Charte.

La source de l'indépendance des experts réside dans la Charte même.¹⁴⁹ Or, le Comité des ministres a la compétence de modifier

¹³⁸ Voir pages 87 et 88.

¹³⁹ Nous reviendrons sur certains aspects de droit matériel aux pages 122 et ss.

¹⁴⁰ Voir pages 78 ss. et surtout page 84.

¹⁴¹ Rapport II, § 14, p. 5 : « En utilisant le mot 'technique', on entend recouvrir les aspects sociaux, juridiques, etc. »

¹⁴² H. Wiebringhaus, La convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne, in *Revue des droits de l'homme*, vol. VIII, 2-3-1975, p. 539 ; F. Sur, art. cit., p. 98 ; van Asbeck, art. cit., pp. 441 et 446.

¹⁴³ Voir page 85.

¹⁴⁴ Voir page 78, et Conclusions IV, §§ 10 et ss., pp. XIV et ss.

¹⁴⁵ Voir page 80.

¹⁴⁶ Implicitement, v. p. 38, N. 129.

¹⁴⁷ Temps de travail investi dans sa mission, étendue de son contrôle, étendue de ses « Conclusions ».

¹⁴⁸ Voir pages 78 ss.

¹⁴⁹ Elle parle de « haute intégrité », « compétence reconnue » (art. 25).

la Charte. On peut dès lors penser qu'un jour il précise cette notion d'indépendance de telle manière que des éléments d'opportunité s'introduisent dans cette définition. A ce moment là, l'indépendance des experts serait gravement compromise, voire réduite au simple plan formel. L'indépendance des experts est en conséquence menacée d'une manière intrinsèque.

L'indépendance est en outre, du point de vue institutionnel, mise en danger par l'admission du principe de l'opinion dissidente et de la faculté de la publier.¹⁵⁰ Alors que la procédure de nomination peut être modifiée,¹⁵¹ la technique de l'opinion dissidente est inhérente au système intergouvernemental qui constitue la base de coopération au Conseil de l'Europe. Elle est en effet une conséquence de l'égalité des parties : dans les cas déjà rares où l'on renonce au principe de l'unanimité, on admet un vote majoritaire avec possibilité pour la minorité de se faire entendre. La technique de l'opinion dissidente est fréquente dans les cours de justice où, à notre connaissance, elle n'a pas conduit à des conséquences négatives quant au fonctionnement de l'institution. Pourquoi cette pratique menacerait-elle l'indépendance des experts ? La même autorité qui décide du sort de la Charte sociale est compétente pour nommer les experts indépendants. Le Comité des ministres est un organe politique. Quel que soit son attachement déclaré au principe de l'indépendance des experts, la tentation demeure grande de nommer des personnes à cette fonction qui se sont distinguées par une attitude plus proche des organes gouvernementaux que de celle des experts. En exprimant son opinion dissidente, un tel expert pourrait atténuer la rigueur du comité d'experts indépendants pour des raisons d'opportunité politique. L'indépendance serait alors vidée de sa substance ; l'autorité de ce collège est diminuée.

L'opinion dissidente de M. Zanetti au sujet du droit de grève des fonctionnaires¹⁵² montre cependant que la difficulté provient d'un autre facteur. Comme personnalité indépendante, chaque membre du comité a droit à une opinion indépendante. L'unanimité du collège lui donne de ce fait un poids considérable : sept personnalités particulièrement qualifiées dans le droit social international et d'une haute intégrité arrivent toutes à la même conclusion. Il ne devrait en conséquence plus y avoir de doutes quant à une telle interprétation. Lorsque l'unanimité ne se fait pas, la force d'une conclusion n'est plus la même, cependant l'exigence de l'unanimité

¹⁵⁰ En pratique, une seule opinion dissidente a été publiée jusqu'à ce jour (Conclusions IV, pp. 135 ss.).

¹⁵¹ Nous examinerons ce problème à la page 277.

¹⁵² Voir page 131.

limiterait l'indépendance de chacun des experts. C'est bien pourquoi l'opinion dissidente doit être admise. Mais comme nous l'avons vu plus haut, elle pourrait être un moyen pour le Comité des ministres de porter atteinte au principe de l'indépendance du collège dans son entier. Cette contradiction ne saurait être évitée que par une autre forme de nomination des experts.¹⁵³

§ 3. Le rôle du Comité gouvernemental

Alors qu'il existe un accord complet sur la nature technique du Comité des experts indépendants et sur la nature politique de l'Assemblée consultative et du Comité des ministres,¹⁵⁴ il est difficile de déterminer la nature du Comité gouvernemental. Le texte de la Charte,¹⁵⁵ la définition que le Comité donne de lui-même,¹⁵⁶ l'attitude des trois autres organes et la pratique du Comité gouvernemental en cinq cycles de contrôle devraient cependant fournir assez d'indices pour déterminer sa nature.

A. *La définition du mandat par le Comité gouvernemental lui-même*

Ce Comité procède « à l'étude de chaque situation, en prenant en considération les politiques sociales, dans le but de réaliser la mise en œuvre complète de la Charte ».¹⁵⁷ Il élabore un rapport qu'il estime lui-même « équilibré, qui pourra servir de base pour la suite des travaux et des décisions des organes politiques qui interviennent dans la procédure de contrôle... ».¹⁵⁸ Il « ... examine les Conclusions des experts indépendants et les rapports nationaux, et prend en considération les informations complémentaires ainsi que les points de vue exposés par les Parties contractantes ».¹⁵⁹ Il en tire des conclusions pour rédiger un rapport destiné au Comité des ministres. Ce rapport traitera essentiellement de l'application des dispositions acceptées par les Parties contractantes, mais le Comité gouvernemental estime que « ... son rapport devrait aussi contenir tout avis qu'il jugera utile de donner au Comité des ministres ».¹⁶⁰

¹⁵³ Voir page 277.

¹⁵⁴ Voir pages 78 ss. pour le Comité d'experts indépendants, page 106 pour l'Assemblée consultative et page 108 pour le Comité des ministres.

¹⁵⁵ Voir page 35.

¹⁵⁶ Rapport II, §§ 18 ss., pp. 6 ss.

¹⁵⁷ Rapport II, § 17, p. 6.

¹⁵⁸ Rapport II, § 18, p. 6.

¹⁵⁹ Rapport II, § 19, p. 6.

¹⁶⁰ *Ibid.*

Le Comité gouvernemental a été institué « pour assister le Comité des ministres dans tous les travaux qu'il consacrera à des questions relatives à la Charte, et en particulier à l'exécution des tâches qui lui sont confiées aux termes de l'article 29 de la Charte ».¹⁶¹

Ces définitions permettent de dégager (provisoirement) deux aspects : Le Comité n'est pas un organe politique, puisqu'il prépare seulement une base pour les décisions des organes politiques. Il assiste le Comité des ministres : s'agit-il d'un organe administratif ? Qu'en pensent les experts indépendants ?

B. *Quel rôle le Comité d'experts indépendants attribue-t-il au Comité gouvernemental ?*

« Compte tenu de sa nature, la mission du Comité gouvernemental semble devoir être, sur la base des rapports biennaux des Etats contractants et des conclusions des experts, de promouvoir la collaboration internationale entre ces Etats, en appréciant en particulier les préoccupations sociales communes auxdits Etats et la suite à donner aux constatations et propositions du Comité d'experts indépendants, en recherchant le moyen de favoriser une évolution des législations et institutions sociales des Etats contractants, là où elles révèlent des insuffisances et en soumettant, les cas échéant, au Comité des ministres, des projets de recommandation. »¹⁶² « ... Il en résulte ... que le Comité gouvernemental, au sein duquel s'expriment les positions des gouvernements concernés, pourrait utiliser les conclusions du Comité d'experts indépendants pour assister le Comité des ministres dans son action en vue d'atteindre les objectifs de la Charte, ce qui serait très souhaitable. »¹⁶³ Les experts indépendants attribuent donc au Comité gouvernemental un rôle dynamique et une fonction de synthèse : à partir du résultat obtenu par l'examen de rapports gouvernementaux grâce aux experts indépendants, le Comité gouvernemental devrait élaborer des actions concrètes, politiquement réalisables à l'intention du Comité des ministres qui, ainsi assisté, n'aurait qu'à décider.

C. *Le Comité gouvernemental dans l'optique de l'Assemblée consultative*

L'Assemblée consultative épouse généralement les thèses défen-

¹⁶¹ Rapport II, § 21, p. 7.

¹⁶² Conclusions III, § 11, p. XIV.

¹⁶³ Conclusions III, § 12, p. XIV.

dues par le Comité d'experts indépendants,¹⁶⁴ sans pour autant critiquer ouvertement le Comité gouvernemental.¹⁶⁵ Le rapporteur sur le deuxième cycle à l'Assemblée relève qu'il est composé « de fonctionnaires qui examinent l'application de la Charte du point de vue de leur gouvernement »¹⁶⁶ ; confirmant ainsi la thèse défendue déjà au moment de l'élaboration de la Charte « du contrôle par les contrôlés ».¹⁶⁷ Pour l'Assemblée, les interprétations des experts indépendants ne sauraient être contraignantes pour les autres organes chargés du contrôle¹⁶⁸ ; elle se rapproche ainsi à première vue de l'avis du Comité gouvernemental. Elle restreint cependant de suite la faculté indirectement admise du Comité gouvernemental de remettre en cause les interprétations des experts. « Le premier principe qu'il importe de mettre clairement en évidence et qui doit constituer le roc solide sur lequel devront s'appuyer les mesures de mise en œuvre et de contrôle de la Charte est que celle-ci est, au sens usuel du terme, un traité, ni plus, ni moins ».¹⁶⁹ « ... De là doit être extrait le principe de base, ... de la foi due aux traités, principe qui s'inscrit en tête des relations entre Etats pacifiques, dont l'action se développe dans un ordre juridique démocratique.¹⁷⁰ ... Si ce principe n'était déjà si absolu en lui-même, on pourrait dire qu'il est particulièrement important pour l'application de la Charte sociale, parce qu'elle se fonde sur le Statut du Conseil de l'Europe, basé sur le « patrimoine commun » rappelé dans le préambule de la Charte. Dans la mesure où ce patrimoine commun est inclus dans les clauses acceptées, l'Etat qui ne respecte pas rigoureusement l'une des clauses, fût-ce la clause qui a la plus faible portée pratique, enfreint la loi fondamentale de la foi due aux traités et porte atteinte au patrimoine commun. Si pareille dégradation n'est pas empêchée, il sera

¹⁶⁴ Voir les Avis n° 57 (1971), n° 64 (1973), n° 71 (1975), n° 83 (1977). L'Assemblée va simplement un peu moins loin dans ses propositions de recommandations en négligeant quelques violations de la Charte qui lui paraissent de moindre importance. En revanche, elle continue à proposer l'envoi de recommandations pour le 3e, le 4e et le 5e cycles alors que les experts s'en sont abstenus.

¹⁶⁵ Le rapporteur pour le deuxième cycle de contrôle, le néerlandais Voogd relève pourtant que « nous ne pouvons contester... la compétence (des experts indépendants) quant à la présentation de suggestions ou de recommandations... » (Compte rendu des Séances de l'Assemblée, 25e session, 10e séance, p. 294). De plus, l'Assemblée critique le ton polémique du Rapport V du Comité gouvernemental (Doc. 4371, Exposé des motifs, § 5, p. 2).

¹⁶⁶ Compte rendu cité ci-dessus en N. 165, p. 293.

¹⁶⁷ Voir page 28.

¹⁶⁸ Doc. 3276 du 27 août 1973, Exposé des motifs, § 13, p. 6 : « ... les autres organes ne sont pas liés d'une façon absolue par ces interprétations... »

¹⁶⁹ Doc. 2943 du 29 avril 1971, Exposé des motifs, B, § 10, p. 4.

¹⁷⁰ *Ibid.*, § 11, p. 4.

dans ce cas inéluctable que la Charte sera l'objet d'une détérioration progressive avec les graves conséquences que cela peut entraîner. »¹⁷¹ On ne peut donc permettre une « interprétation nationale » de la Charte, sauf pour les clauses où la Charte elle-même le permettrait, mais encore, même dans ce cas, un contrôle est indispensable pour s'assurer « que les limites de cette souplesse n'ont pas été dépassées ». ¹⁷² « ... C'est bien pourquoi, aussi, les experts sont indépendants et ne peuvent recevoir d'instructions du Gouvernement de l'Etat dont ils sont les ressortissants... »¹⁷³ Il en résulte que si la foi est due aux traités, elle doit être due aussi aux interprétations des experts, non seulement en raison de la compétence et de l'intégrité de ceux-ci, mais aussi parce que, à défaut de cette confiance, ils perdraient l'autorité qui leur est indispensable pour l'exercice de leur haute mission et en outre parce que le système de contrôle institué s'effondrerait. Certes, on s'exposerait à des critiques d'ordre juridique si on assimilait complètement les experts indépendants à des membres de l'ordre judiciaire à l'échelon national, mais il n'empêche que l'indépendance, l'intégrité et la compétence reconnues, jointes au droit d'interpréter un texte juridique, sont des qualités fondamentales qui leur sont communes. Il ne serait certes pas opportun que l'Assemblée consultative ou le Comité des ministres modifient les interprétations juridiques du Comité d'experts indépendants. »¹⁷⁴ « ... S'il en était autrement, le rôle des experts indépendants serait ravalé à celui d'une commission administrative préparatoire pour les travaux du Comité des ministres. »¹⁷⁵ Dans les rares moments où l'Assemblée consultative a débattu du résultat de l'application de la Charte sociale,¹⁷⁶ une seule voix s'est élevée contre cette interprétation du rôle des experts indépendants.¹⁷⁷ Notre propos cependant est de définir la nature du Comité gouvernemental dans l'optique du Parlement strasbourgeois. Or, le seul indice que nous ayons pu trouver découle de

¹⁷¹ *Ibid.*, § 13, p. 4.

¹⁷² Doc. 2943 du 29 avril 1971, Exposé des motifs, B, § 14, p. 4.

¹⁷³ *Ibid.*, § 15, p. 4.

¹⁷⁴ *Ibid.*, § 16, p. 4.

¹⁷⁵ *Ibid.*, § 17, p. 5.

¹⁷⁶ Une heure après le premier cycle de contrôle, une heure et demie environ après le deuxième, deux heures après le troisième et plus du tout après le quatrième, « ... Il est regrettable que tant de membres aient quitté la salle... alors que la discussion de ces problèmes est tout aussi importante et probablement utile pour la population... » (Dame Joan Vickers, Compte rendu des débats de l'Assemblée consultative, 23e session, 7e séance, p. 241). La Charte sociale figurait alors comme dernier point à l'ordre du jour de la séance.

¹⁷⁷ Dame Joan Vickers, *ibid.*, pp. 239 ss. Elle critique cependant certaines interprétations des experts, sans se prononcer sur leur compétence.

la définition précitée, négative, du Comité d'experts indépendants¹⁷⁸: une commission administrative préparatoire pour les travaux du Comité des ministres. Un tel organe peut certes, en suivant le texte même de la Charte, remettre en cause une interprétation donnée par les experts indépendants, au risque cependant de saper l'autorité de tout le système de contrôle. Aussi l'Assemblée a-t-elle toujours soutenu, dans ses cinq avis sur les cycles de contrôle de la Charte,¹⁷⁹ la position des experts indépendants.¹⁸⁰

D. *Le Comité gouvernemental et le Comité des ministres*

L'organe de décision du mécanisme de contrôle de la Charte sociale reste muet sur le rôle du Comité gouvernemental,¹⁸¹ pour le moins dans les quatre résolutions parues à ce jour,¹⁸² car ses autres documents demeurent inaccessibles, marqués qu'ils sont du caractère secret dû à sa nature de son entourage diplomatique. S'il considère le Comité gouvernemental comme un organe préparatoire¹⁸³ de ses décisions, rien de plus normal que ce mutisme. Sans mentionner ce collège de fonctionnaires, le Comité des ministres le suit dans sa suggestion de ne pas envoyer de recommandations aux Etats manquant à leurs devoirs de parties à la Charte. Il s'agit là d'une décision politique : il n'est pas opportun de condamner des Parties contractantes aussi longtemps que d'autres membres du Conseil de l'Europe n'ont pas ratifié la Charte, que le mécanisme de contrôle ne fonctionne pas encore complètement et que des divergences sur les rôles respectifs existent entre les experts indépendants et le Comité gouvernemental. C'est ce qu'il faut comprendre, à notre avis, lorsque le Comité des ministres décide « conformément au rapport du Comité gouvernemental de ne pas adresser à ce stade aux Parties contractantes de recommandations ».¹⁸⁴

¹⁷⁸ Voir page 98, N. 175.

¹⁷⁹ Avis précités, voir page 87, N. 75.

¹⁸⁰ Diminuant le nombre des propositions de recommandations et introduisant une distinction entre « suggestion » et « recommandation » (Compte rendu des débats de l'Assemblée, 25^e session, 10^e séance, p. 294).

¹⁸¹ Plus précisément, dans la première résolution 71 (30) nous trouvons encore l'expression de « satisfaction quant à la façon, dont le Comité gouvernemental et le Comité d'experts indépendants se sont acquittés de leurs tâches respectives... »

¹⁸² Résolutions citées en page 88, N. 83. Au moment où nous achevons cette étude, la Résolution sur le cinquième cycle n'a pas encore été adoptée.

¹⁸³ Comme l'entend le Comité gouvernemental lui-même (voir page 95).

¹⁸⁴ Résolution 71 (30), I. Voir aussi Sur, art. cit.

E. *Le Comité gouvernemental et le Comité d'experts indépendants dans la doctrine*

La doctrine s'est assez peu penchée sur l'examen de la nature du Comité gouvernemental et de celle du Comité d'experts indépendants. Le Comité gouvernemental est considéré tantôt comme un organe technique,¹⁸⁵ tantôt comme un organe politique,¹⁸⁶ tantôt encore comme un organe politique de première instance.¹⁸⁷ Les conclusions¹⁸⁸ contiennent les résultats d'un examen juridique, les rapports¹⁸⁹ ceux d'une appréciation politique.¹⁹⁰ Mais le Comité gouvernemental est, lui aussi, considéré comme un organe technique.¹⁹¹ Il est aussi défini comme l'organe dont tous les membres maintiennent les contacts nécessaires avec les administrations nationales,¹⁹² « un organe qui n'est ni 'quasi-judiciaire', ni 'politico-administratif', mais bien l'instance permettant aux Etats signataires de se défendre ». ¹⁹³ A cette variété d'opinions s'ajoute la diversité des possibilités de combinaison dans l'ordre hiérarchique des organes de contrôle : trois organes consultatifs, un organe décisionnel¹⁹⁴ ; un organe technique, trois organes politiques, dont le Comité gouvernemental de première instance¹⁹⁵ ; deux comités techniques, deux organes politiques¹⁹⁶ ; deux organes propres à la Charte, deux organes institutionnels du Conseil de l'Europe.¹⁹⁷

Les conclusions des experts indépendants, les rapports du Comité gouvernemental, les avis de l'Assemblée consultative et les résolutions du Comité des ministres ainsi que les commentaires des différents auteurs permettent-ils de définir ce Comité gouvernemental sans équivoque ? Il ne peut ressortir de ce qui précède qu'un

¹⁸⁵ Wiebringhaus, « L'état d'application de la Charte sociale européenne », in *Annuaire français de droit international*, 1973, p. 932.

¹⁸⁶ Valticos, « La Charte sociale européenne », in *Revue internationale du travail* n° 6, 1961, p. 512 ; Troclet, *Colloque Bruxelles*, pp. 35-46.

¹⁸⁷ Van Asbeck, art. cit., p. 444.

¹⁸⁸ Des experts indépendants.

¹⁸⁹ Du Comité gouvernemental.

¹⁹⁰ Troclet, *Colloque Bruxelles*, p. 44.

¹⁹¹ Voir note 185 ci-dessus.

¹⁹² Hodgens-Radius, *Colloque Bruxelles*, p. 61.

¹⁹³ Hodgens-Radius, *Colloque Bruxelles*, p. 64.

¹⁹⁴ Zanetti, exposé dans le cadre d'un hearing de l'Union européenne de Suisse du 16 février 1974 à Soleure (manuscrit), p. 2.

¹⁹⁵ Van Asbeck, art. cit., p. 444.

¹⁹⁶ Wiebringhaus, art. cit., p. 932.

¹⁹⁷ Wiebringhaus, « La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne », in *Revue des droits de l'homme*, vol. VIII, 2-3-1975, p. 533.

certain nombre de caractéristiques généralement reconnues : *organe propre à la Charte*,¹⁹⁸ *composé de fonctionnaires d'administrations nationales, effectuant avec le Comité des experts indépendants le contrôle technique de l'application de la Charte sociale*. Ce contrôle est effectué dans une première phase presque exclusivement par des juristes, selon des méthodes juridiques, dans un cadre quasi-judiciaire ; il aboutit à des conclusions. Le Comité gouvernemental examine les conclusions en complétant le dossier par les dernières modifications intervenues au niveau légal ou pratique dans les Etats liés par la Charte, ses membres tentent de justifier l'attitude d'une Partie contractante, alors que les experts indépendants concluent à une violation de la Charte. Il apprécie l'interprétation des experts indépendants, la partage ou la rejette, sans fournir d'autre appréciation juridique de la situation.¹⁹⁹ Il établit son rapport. Nous en examinerons le contenu ci-dessous.²⁰⁰

F. *L'activité du Comité gouvernemental à la lumière de ses cinq rapports*²⁰¹

1. *Le premier rapport du Comité gouvernemental*

Dès son premier rapport et contrairement à l'art. 27 de la Charte, le Comité gouvernemental restreint son activité : la définition des mandats respectifs des experts indépendants et gouvernementaux et les propositions de recommandations contenues dans les conclusions retiennent son attention. Dans le domaine de la procédure, le Comité propose de ne remettre les Conclusions à l'Assemblée consultative qu'en même temps que son rapport. Interprétation divergente sur trois articles²⁰² et commentaires des Etats parties sur les propositions de recommandations complètent le document.²⁰³

¹⁹⁸ Encore que dans sa conception originale il devait s'agir d'un Sous-comité du Comité social gouvernemental.

¹⁹⁹ Nous verrons cependant les divergences d'interprétation aux pp. 122 et ss.

²⁰⁰ Sans entrer dans les détails.

²⁰¹ a) Rapport I du 4 décembre 1970 ; b) Rapport II du 8 septembre 1972 ; c) Rapport III du 8 novembre 1974 ; d) Rapport IV du 13 août 1976 ; e) Rapport V du 15 janvier 1978.

²⁰² Que nous examinerons plus loin (pp. 122 ss.).

²⁰³ Rapport I, pp. 7-80.

2. *Le deuxième rapport du Comité gouvernemental*

Six dispositions de la Charte sur dix-neuf retiennent l'attention du Comité dans son deuxième rapport. Elles présentent des difficultés particulières d'application.²⁰⁴ Examen des rapports nationaux, commentaire des Conclusions,²⁰⁵ mise en cause de certaines interprétations²⁰⁶ et invitation à « envisager les problèmes aussi du point de vue pratique »²⁰⁷ adressée aux experts indépendants. « Toute action concernant les situations critiquées par le Comité d'experts indépendants en relation avec l'article 5²⁰⁸ serait inopportune. »²⁰⁹ « Une transmission prématurée de recommandations aux gouvernements ne saurait résoudre les questions qui se posent au niveau national dans le domaine des relations industrielles. »²¹⁰ Le Comité gouvernemental se révèle, clairement et avant tout, être le défenseur des Etats contractants.

3. *Le troisième rapport du Comité gouvernemental*

Le rôle des observateurs,²¹¹ ses propres méthodes de travail²¹² et six dispositions dont l'application présente des difficultés particulières²¹³ retiennent l'attention du Comité dans le troisième rapport. De plus, il propose un amendement du système de contrôle.²¹⁴ Une réaction à un certain nombre de points²¹⁵ soulevés par les experts indépendants complète le document. Pour conclure, le Comité relève « que les dispositions de la Charte sont d'ores et déjà largement appliquées et que, bien qu'il subsiste quelques divergences d'opinion quant au rôle des divers organes de contrôle et sur l'interpré-

²⁰⁴ Rapport II, § 7, p. 2. Il s'agit des art. 1, § 2 ; 3, § 2 ; 4, § 3 ; 5 ; 6, § 4 et 8, § 1, de la Charte.

²⁰⁵ Voir page 78.

²⁰⁶ Rapport II, pp. 10-17, nous verrons lesquelles aux pp. 122 ss.

²⁰⁷ Rapport II, § 44, p. 13.

²⁰⁸ Concernant la liberté syndicale.

²⁰⁹ Rapport II, § 52, p. 15.

²¹⁰ Rapport II, § 57, p. 17.

²¹¹ Rapport III, §§ 4-7, p. 2. Nous examinerons ce point à la page 159.

²¹² Rapport III, § 9, p. 2.

²¹³ Rapport III, § 9, p. 3. Ce sont : sauvegarde du plein bénéfice de l'instruction obligatoire (art. 7, § 3) ; respect du développement des jeunes de moins de 16 ans et de leur formation professionnelle (art. 7, § 4) ; droit des personnes dans le besoin à l'assistance sociale et médicale (art. 13, § 1) ; droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique (art. 17) ; droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes (art. 18) ; droit des travailleurs migrants au regroupement familial (art. 19, § 6).

²¹⁴ Rapport III, §§ 11-14, pp. 3 et 4, que nous examinerons plus loin (page 222).

²¹⁵ Rapport III, §§ 18-27, pp. 5 ss.

tation de quelques dispositions de la Charte, les points de vue du Comité d'experts indépendants et les siens se sont rapprochés...²¹⁶ De l'avis du Comité, le nombre des engagements respectés est en réalité plus élevé que ne l'estime le Comité d'experts indépendants. »²¹⁷

4. *Le quatrième rapport du Comité gouvernemental*

L'importance de la participation des partenaires sociaux aux travaux du Comité,²¹⁸ une trop grande prédilection des experts indépendants pour le détail et la critique,²¹⁹ la satisfaction devant l'ampleur des nouvelles ratifications qui « pourrait encore se voir majorée si l'attitude du Comité d'experts indépendants ... venait à être moins rigide »,²²⁰ et un commentaire quant à l'influence de la crise sur l'application de la Charte caractérisent le quatrième rapport.²²¹ Quelque sept articles retiennent son attention.²²² Le Comité conclut que « ses membres sont de par leurs fonctions proches de la réalité et sont donc bien placés pour apprécier les difficultés d'application de la Charte... Ils peuvent objectivement apprécier les situations nationales en tenant compte des priorités que les gouvernements doivent nécessairement se donner. Aussi peut-il arriver qu'ils puissent ne pas être d'accord avec les observations du Comité d'experts indépendants, lorsque ces dernières sont trop théoriques ou trop rigides. »²²³ Il serait souhaitable, selon le Comité, que le Comité des ministres tranche dans les cas où il y a divergence entre les organes de contrôle.²²⁴

5. *Le cinquième rapport du Comité gouvernemental*

Le cinquième rapport du Comité gouvernemental surprend d'abord par le ton polémique de certaines critiques adressées aux

²¹⁶ Rapport III, § 54, p. 11.

²¹⁷ Rapport III, § 58, p. 12.

²¹⁸ Rapport IV, § 3, p. 2.

²¹⁹ Rapport IV, § 5, p. 2.

²²⁰ Rapport IV, § 9, p. 3.

²²¹ Rapport IV, § 10, p. 3.

²²² Art. 1 : droit au travail ; art. 2 : droit à des conditions de travail équitables ; art. 3 : droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail ; art. 4 : droit à une rémunération équitable ; art. 9 : droit à l'orientation professionnelle ; art. 10 : droit à la formation professionnelle ; art. 15 : droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale (Rapport IV, § 6, p. 2).

²²³ Rapport IV, § 48, p. 13.

²²⁴ Rapport IV, § 49, p. 13.

experts indépendants.²²⁵ Dans l'introduction générale, le comité relève qu'il « s'est surtout attaché à étudier l'Introduction générale aux Conclusions V et le contenu de la portée de certains engagements de la Charte... »²²⁶ et qu'il a rédigé un nouveau formulaire.²²⁷ L'Introduction générale aux Conclusions V²²⁸ est considérée comme fortement exagérée dans sa partie graphique,²²⁹ surprend le comité par les opinions politiques émises par les experts²³⁰ et contient des « appels répétés à l'acceptation de dispositions (complémentaires) et à de nouvelles ratifications », appels qui « ne sont pas nécessaires... ».²³¹ Le comité regrette que les experts n'aient pas « pris actes des mesures prises par les gouvernements pour maintenir le niveau de l'emploi » et constate que certains résultats obtenus dans les Etats n'avaient pas nécessairement un lien direct avec l'acceptation de la Charte ».²³² Il admet le droit d'un gouvernement de ne pas répondre à une question complémentaire des experts sans que ce silence soit compris comme un manquement à l'obligation de faire rapport.²³³ Il se montre enfin sceptique à l'égard de la volonté des experts d'accéder à des sources d'informations complémentaires qui pourraient être des « publications dont la crédibilité doit être vérifiée ».²³⁴ Le cinquième rapport, s'il n'apporte que peu de compléments utiles à l'évolution du fonctionnement du système de contrôle dans sa partie générale, confirme notre constatation faite plus haut²³⁵ selon laquelle les divergences de fond entre les experts et le Comité gouvernemental subsistent. En bref, le cinquième rapport doit être considéré comme décevant.

6. *Appréciation de ces cinq rapports*

Les cinq rapports du Comité gouvernemental sont avant tout

²²⁵ Comme le relève l'exposé des motifs de l'Avis de l'Assemblée (Doc. 4371, § 5, p. 2).

²²⁶ Rapport V, § 12, p. 3.

²²⁷ Rejetant les propositions du Comité d'experts indépendants et créant « un formulaire original, dont le Comité des ministres sera saisi prochainement... » (Rapport V, § 13, p. 4).

²²⁸ Voir page 91.

²²⁹ « ... les chiffres relatifs aux dispositions non satisfaites et... leur traduction graphique, donnent une impression fallacieuse, car fortement exagérée... » (Rapport V, § 15, p. 4).

²³⁰ En relation avec la mise en vigueur de la procédure des rapports sur les dispositions non acceptées (art. 22) (Rapport V, § 16, p. 4).

²³¹ Rapport V, § 17, p. 4.

²³² Rapport V, § 19, p. 5.

²³³ Rapport V, § 21, p. 5.

²³⁴ Rapport V, § 22, p. 5.

²³⁵ Voir page 82.

des commentaires partiels des Conclusions. Ainsi, il est assez étonnant de voir ce comité réduire d'autorité et sans autre forme de procès son activité et cela dès le premier cycle de contrôle. De plus, nous avons cherché en vain des indices permettant de déduire quels rapports nationaux ont été examinés par le Comité gouvernemental.²³⁶ Ce sont les conclusions des experts indépendants qui sont le principal document de travail du Comité gouvernemental qui, lorsqu'il relève une critique à l'égard d'un gouvernement dans les conclusions, se réfère au rapport national, et plus encore aux explications que peut donner le représentant de l'État mis en cause. Il a été dit « ... qu'en créant le Comité gouvernemental, les gouvernements ont permis aux parties d'être en même temps juges. C'est un fait qu'on ne peut pas nier, mais l'existence d'un Comité d'experts indépendants très puissant, la part que prend l'Assemblée parlementaire dans la procédure ... font que ce comité a vraiment sa place, car il fallait donner aux gouvernements la possibilité de se défendre malgré tout contre les accusations qui leur sont faites. »²³⁷ Soit, mais la Charte prévoit que « les rapports des Parties contractantes ainsi que les conclusions du Comité d'experts indépendants seront soumis pour examen à un Sous-comité du Comité social gouvernemental du Conseil de l'Europe »,²³⁸ Elle ne parle pas d'examen partiel et elle mentionne expressément les rapports nationaux. Sur ces deux points, le Comité gouvernemental n'est donc pas resté fidèle au texte même de la Charte. A la lumière des rapports, il devient également clair que le rôle de ce comité est davantage politique que technique, en ce sens qu'il examine l'opportunité de telle ou telle interprétation, plutôt que son bien-fondé, qu'il suggère au Comité des ministres telle ou telle attitude à prendre dans la perspective d'une augmentation des ratifications. Mais il interprète, lui aussi, la Charte.²³⁹ Zanetti relève le danger de cette attitude : « Il est tout à fait fâcheux », dit cet auteur, « d'avoir deux organes différents et différemment composés pour exercer la même fonction. A part le double emploi, qui est coûteux et tire la procédure en longueur, les deux organes s'immobilisent mutuellement et pour finir se détruisent inévitablement... »²⁴⁰ Confrontation dialectique positive²⁴¹ ou paralysie réciproque, voilà selon le point de vue où l'on se place le résultat de cinq cycles de contrôle marqués par l'oppo-

²³⁶ Il ne s'en trouve pas de références en tout cas.

²³⁷ Hodgens-Radius, art. cit., p. 62. C'est cet auteur qui parle d'Assemblée parlementaire (voir p. 21, N. 4).

²³⁸ Art. 27.

²³⁹ Comme nous verrons plus loin (pp. 122 ss.).

²⁴⁰ Zanetti, Colloque Bruxelles, p. 268.

²⁴¹ F. Sur, art. cit., p. 99.

sition entre les experts indépendants et le Comité gouvernemental. Ces cycles ne permettent toujours pas de déduire une définition précise du rôle du Comité gouvernemental. Nous retenons simplement que ce comité ne remplit pas sa fonction telle que prévue à l'art. 27 de la Charte et qu'il n'a jamais rien entrepris jusqu'à ce jour pour « promouvoir la collaboration internationale » entre les Etats parties à la Charte.²⁴² Nous retiendrons provisoirement que le rôle du Comité gouvernemental, après cinq cycles de contrôle de la Charte, est plus faible que ne le prévoit la Charte même et qu'il contraste avec la volonté des Parties contractantes « de faire en commun tous efforts en vue d'améliorer le niveau de vie et de promouvoir le bien-être de toutes les catégories de leurs populations... au moyen d'institutions et de réalisations appropriées ».²⁴³

Contrairement à sa propre définition,²⁴⁴ il ne procède pas à « l'étude de chaque situation »²⁴⁵ et n'examine pas les rapports nationaux.²⁴⁶ En revanche, il « prend en considération les informations complémentaires ainsi que les points de vues exposés par des Parties contractantes ».²⁴⁷ Il assiste certes le Comité des ministres dans les travaux relatifs à la Charte, mais il pourrait sans aucun doute le faire mieux.

§ 4. Le rôle de l'Assemblée consultative dans les cinq cycles de contrôle

« Il est hors de doute que l'Assemblée peut et doit jouer un rôle important dans le contrôle de l'application de la Charte sociale, étant donné que, par son objectivité et son influence politique, elle peut largement contribuer à promouvoir l'application stricte et uniforme de cet instrument. Ceci permettra, à longue échéance, d'établir des droits sociaux européens qui, au moment des grandes migrations que nous connaissons, ne manqueront pas de constituer une garantie de stabilité dans un monde social souvent agité. »²⁴⁸ Le rôle de l'Assemblée est fort modeste si l'on en croit le texte même de la Charte. Elle le remplit pleinement : pour les cinq cycles de contrôle, il existe des avis fondés de l'Assemblée, accompagnés d'exposés des motifs.²⁴⁹ Il en résulte une attitude régulière de reconnaissance du travail des experts indépendants,²⁵⁰ de défense de l'autorité

²⁴² Voir page 96.

²⁴³ Préambule de la Charte, dernier paragraphe.

²⁴⁴ Voir page 95.

²⁴⁵ Rapport II, § 17, p. 6.

²⁴⁶ Prévu pourtant par l'art. 27 de la Charte.

²⁴⁷ Voir page 95.

²⁴⁸ Doc. 2943, Exposé des motifs, § 9, p. 2.

²⁴⁹ Voir page 87, N. 75.

²⁵⁰ Doc. 2943, § 17, p. 5.

du système de contrôle²⁵¹ et une vision très claire de son propre rôle, à savoir : « Considérer les problèmes généraux issus de l'application de la Charte et cela sous un angle international. »²⁵² Elle intervient dans le débat sur le rôle des organes de contrôle²⁵³ en soulignant qu'« il semble que c'est une interprétation correcte de la Charte, dans son texte et dans son esprit, de dire que l'Assemblée et le Comité des ministres ont essentiellement pour compétence, l'une de procéder sous forme d'avis, l'autre d'arrêter la conclusion pratique, mais en s'efforçant de ne pas modifier le libellé des observations ou des propositions de Recommandations à moins de porter atteinte au sens donné par les experts indépendants au texte de la Charte ou à leur appréciation du respect ou non-respect des clauses acceptées ».²⁵⁴

Aucun organe ne conteste le rôle de l'Assemblée. Pour les experts indépendants « ... l'Assemblée consultative et le Comité des ministres se situent au niveau de la politique européenne en général. Ils sont donc qualifiés, l'un et l'autre, pour se saisir des conclusions du Comité d'experts indépendants et des propositions de politique sociale du Comité gouvernemental dans le cadre de l'ensemble de la politique européenne dont les aspects sociaux ne sauraient être dissociés de ses aspects économiques et politiques... »²⁵⁵ Le Comité gouvernemental partage cette conception et plaide en faveur de la mise à disposition de l'Assemblée de son rapport.²⁵⁶

L'Assemblée consultative a examiné à fond les conclusions des experts et les rapports du Comité gouvernemental²⁵⁷ dans sa Commission des questions sociales et de la santé. Elle s'est fait assister d'un expert-consultant.²⁵⁸ Les projets d'Avis ont généralement été adoptés à l'unanimité par l'Assemblée « plénière ».²⁵⁹

Sur la base des cinq Avis disponibles,²⁶⁰ il est permis de déduire

²⁵¹ *Ibid.*, litt. B), § 5, litt. d), i), p. 3.

²⁵² *Ibid.*, § 9, p. 4.

²⁵³ Experts indépendants, Comité gouvernemental, Assemblée et Comité des ministres.

²⁵⁴ Doc. 2843, § 17, p. 5.

²⁵⁵ Conclusions III, § 13, p. XIV.

²⁵⁶ Rapport II, § 20, p. 6. Conformément à la décision du Comité des ministres.

²⁵⁷ A partir du deuxième cycle, quand le rapport du Comité gouvernemental devint également accessible à l'Assemblée.

²⁵⁸ M. Léon-Elie Troclet, ministre d'Etat, professeur de droit social à l'Université de Bruxelles, pendant le premier cycle, M. Alexandre Berenstein, juge fédéral suisse, pour les cycles II et suivants.

²⁵⁹ Nous nous permettons de mettre des guillemets puisque le nombre de parlementaires qui participe à ce débat est chaque fois des plus réduits (voir page 98, N. 176).

²⁶⁰ Documents précités, voir page 87, N. 75.

que l'Assemblée joue son rôle tel que défini à l'art. 28 de la Charte. Cependant, les possibilités des membres de l'Assemblée de faire avancer les procédures d'examen, de préparation de rapports ou de ratification de la Charte sociale au niveau national n'ont pas encore été pleinement utilisées.²⁶¹

Il faut relever en revanche que l'Assemblée a organisé un colloque international sur la Charte sociale en vue de mieux faire connaître cet instrument. Aussi ce colloque devait-il permettre d'examiner les possibilités d'amendements de la Charte sociale.²⁶²

§ 5. Le rôle du Comité des ministres dans les quatre cycles de contrôle²⁶³

Le Comité des ministres — organe de décision²⁶⁴ du Conseil de l'Europe — a adopté une résolution à la fin de chaque cycle de contrôle.²⁶⁵ Il n'a jamais décidé d'adresser une recommandation à un Etat contractant de la Charte, comme l'art. 29 l'y autorise et comme les experts indépendants et l'Assemblée consultative le lui suggéraient. Ce n'est pas que tous les Etats aient été reconnus comme se conformant à toutes les dispositions ratifiées de la Charte : le Comité des ministres a en effet décidé de leur faire parvenir les « Conclusions » des experts indépendants. En outre, il a souligné l'importance « des actions nécessaires en vue de rendre les législations plus entièrement conformes avec la Charte ».²⁶⁶

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe présente un certain nombre de caractéristiques qui ne manquent certainement pas d'exercer une influence sur l'application de la Charte.²⁶⁷ En effet, s'il siège fréquemment, il le fait le plus souvent dans la composition des représentants permanents des Etats membres à Strasbourg. Rares

²⁶¹ L'Assemblée avait adopté une Déclaration écrite n° 11 (1971) (Doc. 3032) dans laquelle elle invitait notamment les Etats membres du Conseil de l'Europe à ratifier la Charte s'ils ne l'avaient pas encore fait. Elle porte la signature des membres suivants de la délégation suisse : Primborgne, Renschler et Reverdin (alors président de l'Assemblée).

²⁶² Voir Compte rendu du Colloque sur la Charte sociale européenne et les politiques sociales aujourd'hui (Doc. AS/Coll/Charte/CR, Strasbourg, 1978).

²⁶³ A ce niveau, le cinquième cycle n'est pas terminé au moment où nous achevons notre étude.

²⁶⁴ Conclusions III, § 13, p. XIV, Rapport II, § 21, et Doc. 2943, § 35, p. 6.

²⁶⁵ Résolutions (71) 30 ; (74) 16 ; (75) 26 ; (78) 9.

²⁶⁶ Résolution (75) 26.

²⁶⁷ Vu l'absence de documents sur l'activité du Comité des ministres [qui sont confidentiels] nous sommes contraints à des spéculations fondées néanmoins sur l'observation de l'activité du Conseil de l'Europe durant plusieurs années.

sont les séances auxquelles participent les ministres des affaires étrangères.²⁶⁸ Les décisions se prennent donc par des ambassadeurs, agissant sur instructions. Cela a toujours été le cas s'agissant de la Charte.

Le Comité des ministres est composé de représentants de tous les Etats membres du Conseil, qu'ils aient ou non ratifié la Charte. Ainsi, les décisions relatives à la Charte sont prises par les représentants des vingt-et-un Etats membres, dont onze seulement ont ratifié la Charte. Qu'un tel organe ne soit pas prêt, pour l'instant, à adresser des recommandations à un Etat particulier se conçoit donc aisément.

D'autant plus qu'à la différence de ce qui se fait d'habitude au Conseil de l'Europe, une recommandation, dans le cadre de la Charte, peut s'adresser à un Etat déterminé et non pas à tous les Etats membres. Enfin, une telle décision nécessite une majorité des deux tiers pour pouvoir être prise.²⁶⁹ « ... Il [le Comité des ministres] attache ainsi une grande importance à une telle action, ... il ne prendra pas une décision de ce genre à la légère, car elle risque d'être, et elle le sera, ressentie comme une sanction d'un organisme international vis-à-vis d'un gouvernement. Ce fait peut en un sens expliquer la prudence dont il a fait preuve au cours des premiers cycles... »²⁷⁰

Il résulte des quatre résolutions du Comité des ministres qu'il s'intéresse à la Charte, qu'il reconnaît la valeur du travail des experts indépendants et qu'il considère le Comité gouvernemental comme l'organe préparatoire de ses travaux.

**
*

Ce chapitre nous a permis de voir à l'œuvre les quatres organes de contrôle : tandis que le Comité d'experts indépendants et l'Assemblée consultative remplissent entièrement la mission qui leur est confiée par la Charte, il est difficile d'en dire autant du Comité gouvernemental, attendu qu'il ne considère pas être à même d'examiner l'ensemble du matériel qu'il devrait normalement étudier. Le statut de cet organe est insatisfaisant parce que la Charte ne le précise pas. Il évolue ainsi dans une zone floue qui ne lui permet pas de jouer un rôle spécifique : il demeure en quelque sorte une ins-

²⁶⁸ A vrai dire, les ministres se réunissent en principe trois fois par année pour des débats de problèmes généraux de la politique étrangère et cela durant les sessions de l'Assemblée (janvier, printemps et automne). Il n'est pas rare que les ministres se fassent représenter par leurs secrétaires d'Etat.

²⁶⁹ Art. 29.

²⁷⁰ Hodgins-Radius, art. cit., p. 55.

tance qui enregistre les excuses gouvernementales et qui tente de se justifier à l'égard des experts indépendants plutôt que de bâtir une synthèse permettant de dégager quelques lignes directrices pour une évolution commune des politiques sociales des Etats membres. Le Comité des ministres enfin, chargé de multiples tâches découlant de l'ensemble des activités du Conseil de l'Europe, a régulièrement clos les cycles de contrôle de la Charte sans pour autant donner des impulsions pour les cycles subséquents. Sans doute est-ce trop tôt après quatre voire cinq cycles de contrôle.

§ 6. La durée du contrôle

Si le système de contrôle de la Charte apparaissait d'emblée compliqué,²⁷¹ ses auteurs n'ont certainement pas tenu compte des conséquences de la longueur de la procédure. Celle-ci constitue cependant un inconvénient que le Comité d'experts indépendants aussi bien que le Comité gouvernemental ont maintes fois relevé.²⁷² Il est insatisfaisant en effet que les différents organes chargés du contrôle soient saisis de rapports qui, sur certains points, sont déjà dépassés au moment de leur examen.

La pratique a montré que les gouvernements ne respectent pas tous rigoureusement les délais. Il se passe plus de deux ans avant la notification de certains rapports gouvernementaux au Secrétaire général du Conseil de l'Europe.²⁷³ Si les experts indépendants ont jusqu'à présent investi une durée relativement courte²⁷⁴ pour chaque cycle de contrôle,²⁷⁵ on ne peut pas en dire autant du Comité

²⁷¹ Voir page 30.

²⁷² Conclusions III, § 13, p. XIV ; Conclusions IV, pp. XIX ss. ; Rapport I, § 5, p. 1 ; Rapport III, § 25, p. 6.

²⁷³ Conclusions I, § 1, p. 5, au sujet de la République d'Allemagne et de l'Irlande. Les experts indépendants n'ont pu examiner les rapports du troisième cycle, échu au 31 décembre 1971 qu'à partir de février 1973 (Conclusions III, § 3, p. XII).

²⁷⁴ Compte tenu de l'étendue de leur travail (en moyenne neuf mois par cycle). Premier cycle : 19 décembre 1968-30 mai 1969 (Conclusions I, § 3, p. 6) ; deuxième cycle : 9 octobre 1970-3 juillet 1971 (Conclusions II, § 4, p. XIV) ; troisième cycle : 8 février 1973-13 juillet 1973 (Conclusions III, § 3, p. XII) ; quatrième cycle : 6 février 1975-14 novembre 1975 (Conclusions IV, § 2, p. IX) ; cinquième cycle : octobre 1976-7 décembre 1977 (Conclusions V, § 2, p. IX). Il s'agit d'une période exceptionnellement longue.

²⁷⁵ Malgré le nombre croissant de ratifications, on peut compter avec une diminution de ce temps, vu que les experts ont moins investis de temps, dans les cycles ultérieurs, pour définir leur propre mandat, sauf au cinquième cycle (voir N. 274, *supra*), probablement à cause du premier examen du rapport français.

gouvernemental.²⁷⁶ Enfin, il a fallu attendre quatre ans pour voir la clôture du quatrième cycle de contrôle.²⁷⁷

Il ne fait pas de doute que cette lenteur amenuise l'effet des différents rapports des organes de contrôle : au moment de leur publication, la situation qu'ils relèvent peut avoir fortement changé. De plus, il est difficile pour les organes de contrôle de ne pas tenir compte de modifications intervenues depuis la rédaction du rapport gouvernemental dans l'Etat concerné. Or, en tenir compte signifie, au sens strict de la Charte, outrepasser les compétences des organes de contrôle, puisque ceux-ci sont chargés d'examiner des rapports gouvernementaux portant sur une période de référence précise. Cette longueur de la procédure a également conduit à certains malentendus entre le Comité d'experts indépendants, qui s'en tient strictement à la période de référence des rapports gouvernementaux, comme son mandat le prévoit, et le Comité gouvernemental qui écarte la critique des experts indépendants en invoquant que la situation a changé depuis la rédaction du rapport.²⁷⁸

²⁷⁶ Compte tenu de la modestie de leurs rapports (en moyenne 14 mois par cycle de contrôle). Le premier rapport fut adopté le 4 décembre 1970, soit 18 mois après l'adoption des conclusions par les experts indépendants ; le deuxième rapport est du 8 septembre 1972, soit 14 mois après l'adoption des conclusions ; le troisième du 8 novembre 1974, soit 16 mois après l'adoption des conclusions ; le quatrième du 13 août 1976, soit 9 mois après l'adoption des conclusions ; le cinquième du 1er décembre 1978, soit 12 mois après l'adoption des Conclusions V.

²⁷⁷ Résolution (78) 9.

²⁷⁸ Hodgens-Radius, art. cit., p. 57.

Chapitre II

L'APPLICATION DE LA CHARTE SOCIALE ET LES PROBLÈMES QUI EN RÉSULTENT

Examiner la portée de l'ensemble des dix-neuf articles de la deuxième partie de la Charte et des principes énoncés dans la première dépasserait le cadre de notre étude.¹ Cependant, nous ne saurions négliger certains de leurs effets, puisqu'ils affectent le fonctionnement du système de contrôle et mettent à jour ses avantages et ses inconvénients.

§ 1. L'interprétation de la Charte sociale

A. *Les principes généraux d'interprétation de la Charte*

La Charte sociale est un traité international.² Le droit international public considère les notions de « traité », « convention » et « charte » comme synonymes, du moins quand le terme « charte » désigne un instrument juridique sujet à ratification et non une simple déclaration de principes. Les trois termes ont la même signification juridique.³ Par conséquent, la Convention de Vienne⁴ sur le

¹ Les conclusions du Comité d'experts indépendants et les rapports du Comité gouvernemental renseigneront le lecteur intéressé tout comme les nombreux articles spécifiques dont nous avons dressé la liste dans la Bibliographie (page 285).

² Doc. 2943 ex. m., § 10, p. 4, et Conclusions III, § 17, p. XV.

³ A noter que bien des traités élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe portent le nom de « convention ». Sont également utilisés « accord », « protocole », « code ». Le terme « Charte » est défini comme suit : « Terme employé dans la pratique internationale contemporaine pour désigner un instrument diplomatique par lequel les Etats signataires affirment certains principes qu'ils entendent respecter et défendre (Déclaration Roosevelt-Churchill, 14 août 1941, dite Charte de l'Atlantique, Charte des Droits de l'homme) ou créent une Organisation internationale dont ils déterminent la compétence et le mode de fonctionnement (Charte des Nations Unies, Charte de l'Organisation des Etats américains ou Charte de Bogota, 30 avril 1948). » Dictionnaire de la terminologie du droit international, Sirey, Paris, 1960. p. 113. Pour les auteurs suivants, cette notion est synonyme de convention et de traité :

droit des traités de 1969 est applicable à la Charte.⁵ L'interprétation y est traitée aux art. 31 et 32. Il s'en dégage les principes suivants :

- a) La bonne foi dicte l'interprétation des traités. Ainsi, il y a lieu de donner aux termes utilisés dans un traité le sens usuel, en tenant compte du contexte ainsi que du but et des objectifs du traité.
- b) Font partie du traité, à côté du texte proprement dit, y compris le préambule et les annexes :
 - tout accord relatif au traité et conclu entre toutes les parties au traité dans le contexte du traité ;
 - tout document établi par l'une ou plusieurs des parties dans le contexte de la conclusion de l'accord et reconnu par les autres parties comme ayant un rapport avec la conclusion du traité.
- c) A côté du contexte du traité, il y a lieu de tenir compte :
 - de tout accord ultérieur entre les parties au sujet de l'interprétation de l'accord ou de l'application de ses dispositions ;
 - de toute pratique s'établissant après la conclusion dans l'application du traité et conforme à l'interprétation reconnue par les parties ;
 - de toute règle de droit international public applicable dans les relations entre les parties.
- d) Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties.

Lorsque ces principes conduisent à une interprétation ambiguë ou incertaine, ou lorsque le résultat de l'interprétation est manifestement absurde ou insensé, il y a lieu de recourir à des moyens

Berber F., *Lehrbuch des Völkerrechts*, vol. 1, p. 446 ; Schlochauer H.-J., *Wörterbuch des Völkerrechts*, vol. III, p. 529 ; Verdross, *Völkerrecht*, 5e édition, p. 143 ; Guggenheim P., *Traité de droit international public*, vol. 1, p. 56 ; Favre A., *Principes du droit des gens*, p. 201 ; Anzilotti D., *Cours de droit international public*, p. 352 ; Colliard C.-A., *Institutions des relations internationales*, 6e édition, pp. 244-246 ; Rousseau Ch., *Droit international public*, 7e édition, pp. 22-23. Cette doctrine est également reconnue par l'*Encyclopédie juridique*, *Répertoire de droit international*, tome II, p. 917, § 10.

⁴ Qui n'est pas encore en vigueur. Comme elle codifie des principes d'interprétation généralement admis, elle est néanmoins utilisée comme instrument d'interprétation.

⁵ *Jahrbuch für internationale Recht* 15 (1971), pp. 724 ss.

complémentaires d'interprétation, comme les travaux préparatoires ou les circonstances de la conclusion du traité.⁶

La doctrine, quant à elle, se divise avant tout en adeptes de la théorie subjective de l'interprétation des traités internationaux et en partisans de la théorie objective. Les premiers se fondent sur l'expérience juridique de la liberté contractuelle au niveau national et mettent l'accent sur la nécessité de rechercher la volonté des parties chaque fois qu'une disposition de droit international exige une interprétation.⁷ Les seconds insistent sur la nécessité de rechercher la fonction, le but du traité⁸ et d'interpréter les accords internationaux

⁶ Convention de Vienne. Article 31 : Règle générale d'interprétation :

1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. 2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus : a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité ; b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité. 3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte : a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions ; b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité ; c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties. 4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties. — Article 32 : Moyens complémentaires d'interprétation : Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 : a) laisse le sens ambigu ou obscur ; ou b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable. — Article 33 : Interprétation de traités authentifiés en deux ou plusieurs langues : 1. Lorsqu'un traité a été authentifié en deux ou plusieurs langues, son texte fait foi dans chacune de ces langues, à moins que le traité ne dispose ou que les parties ne conviennent qu'en cas de divergence un texte déterminé l'emportera. 2. Une version du traité dans une langue autre que l'une de celles dans lesquelles le texte a été authentifié ne sera considérée comme texte authentique que si le traité le prévoit ou si les parties en sont convenues. 3. Les termes d'un traité sont présumés avoir le même sens dans les divers textes authentiques. 4. Sauf le cas où un texte déterminé l'emporte conformément au § 1 ; lorsque la comparaison des textes authentiques fait apparaître une différence de sens que l'application des articles 31 et 32 ne permet pas d'éliminer, on adoptera le sens qui, compte tenu de l'objet et du but du traité, concilie le mieux ces textes.

⁷ Principal partisan de la théorie subjective dans un passé assez récent : H. Lauterpacht, art. cit., p. 83. Voir aussi l'opinion dissidente de Van Wyk dans l'Affaire du Sud-Ouest africain (CIJ, Recueil, 1962, p. 577).

⁸ D'où le nom aussi de théorie fonctionnelle ou téléologique.

en fonction de leurs objectifs.⁹ Les auteurs récents semblent tous pencher en faveur de la théorie objective.¹⁰ La Convention de Vienne, quant à elle « ... franchit un pas en direction de l'éclaircissement des questions jusqu'alors laissées dans l'ombre des querelles doctrinales et des péripéties jurisprudentielles. Ce qui frappe dans le domaine de l'interprétation, c'est surtout l'effort d'intégration avec le souci d'éviter tout semblant de partialité en faveur de telle ou de telle théorie... »¹¹ La théorie objective est considérée comme la seule possible pour l'interprétation des traités multilatéraux et des statuts d'organisations internationales.¹²

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté un document servant de guide à l'interprétation des conventions de l'organisation strasbourgeoise.¹³ Ce texte est accompagné de résolutions.¹⁴ Il fait une distinction entre mesures préventives,¹⁵ comme l'unification des concepts juridiques de base dans les Etats membres¹⁶ du Conseil, la rédaction soignée des traités,¹⁷ l'insertion de clauses d'interprétation¹⁸ ou la définition des principaux termes employés¹⁹; et mesures correctives,²⁰ comme le recours au règlement pacifique des différends,²¹ la révision des traités²² et l'institution d'un organe de contrôle international chargé de l'interprétation uniforme de la convention.²³ Le rapport estime que le meilleur remède

⁹ Voïcu, *op. cit.*, p. 32.

¹⁰ Berber, *op. cit.*, p. 479; Müller/Wildhaber, *Praxis des Völkerrechts*, p. 90; Favre, *op. cit.*, p. 251; Rousseau, *op. cit.*, p. 64; Anzilotti, *op. cit.*, p. 104; Guggenheim, *op. cit.*, vol. I, p. 130; Verdross, *op. cit.*, p. 173; Bernhardt, *op. cit.*, p. 186; Voïcu, *op. cit.*, p. 32; Degan, *op. cit.*, p. 154.

¹¹ Lang, *op. cit.*, p. 113.

¹² Bernhardt, *op. cit.*, p. 186.

¹³ Doc. 15.594 du Conseil de l'Europe quelque peu tombé en désuétude.

¹⁴ Résolution (69) 27 et Résolution (69) 28 du 26 septembre 1969.

¹⁵ Destinées à éviter que des divergences d'interprétation puissent se produire, *doc. cit.*, p. 10.

¹⁶ *Doc. cit.*, p. 11.

¹⁷ *Doc. cit.*, pp. 11 et ss.

¹⁸ *Doc. cit.*, pp. 14 et ss.

¹⁹ *Doc. cit.*, pp. 16 et ss. Le document hésite cependant à en recommander la généralisation.

²⁰ Dont le but est de remédier aux effets de divergences d'interprétation déjà intervenues. *Doc. cit.*, p. 10.

²¹ Examiné par le document, puis rejeté pour la raison que dans le domaine des droits de l'individu une divergence d'interprétation ne peut donner lieu à un différend international du fait que les cas individuels qui ont donné lieu aux interprétations divergentes ne présentent aucun élément international. *Doc. cit.*, p. 20.

²² Egalement écartée comme solution vu sa lourdeur et le fait qu'elle risque de rouvrir le débat sur d'autres aspects du traité. *Doc. cit.*, pp. 22 et ss.

²³ Kappeler, *art. cit.*, p. 58.

aux divergences d'interprétation consiste à recueillir les principales décisions d'interprétation rendues dans les différents Etats, à les classer et à les mettre à disposition des autres Etats.²⁴ Le document n'établit cependant pas une hiérarchie judiciaire de compétences en matière d'interprétation. Il en résulte une compétence exclusive, finale et politique du Comité des ministres qui, selon le document cité, est considéré comme particulièrement apte à résoudre les différends d'interprétation, étant donné que les divergences ont souvent une motivation politique.²⁵ Nous donnons cependant raison à Kappeler lorsqu'il se demande si « ... un organe politique est vraiment particulièrement indiqué pour résoudre (de tels différends). En effet, dans toute la jurisprudence internationale, la question de l'interprétation des traités a toujours été considérée comme une question juridique par excellence devant être réservée en principe aux tribunaux ».²⁶

La Charte n'attribue à aucun organe de contrôle la compétence exclusive d'interprétation. Elle reste même muette sur ce point. Dès lors, l'interprétation de la Charte se fait à plusieurs échelons. Tout d'abord, les Etats, à la veille de la ratification de la Charte, examinent les dispositions auxquelles ils satisfont. Pour ce faire, ils interprètent la Charte sociale dans le contexte de leur propre législation et de leur pratique sociales et sur la base des résultats d'interprétation des organes de contrôle. Ainsi certains Etats ont-ils ratifié la Charte dans la conviction que telle ou telle disposition aurait une portée bien précise. Or l'interprétation des experts indépendants a par la suite conduit à des résultats sensiblement différents ; de là une certaine insécurité juridique qui n'est pas encore surmontée aujourd'hui, car l'organe de décision de la Charte n'a jamais tranché jusqu'ici. L'exemple le plus frappant en est certes l'extension du droit de grève²⁷ au corps des fonctionnaires, qui a suscité de nombreuses controverses²⁸ et qui retient encore un certain nombre d'Etats de ratifier la Charte.²⁹ Voici les principes généraux d'interprétation de la Charte tel que le Comité des experts indépendants les énonce : « ... la Charte sociale qui vise à promouvoir le progrès social, est un instrument juridique qui doit être interprété selon les règles normales d'interprétation des traités internationaux. Lorsqu'un paragraphe est clair et précis, il doit être appliqué tel quel. Mais un grand nombre de dispositions de la Charte sont d'un carac-

²⁴ Doc. cit., pp. 24 et ss.

²⁵ Doc. cit., pp. 33 et ss.

²⁶ Kappeler, art. cit., p. 59.

²⁷ Art. 6, § 4, de la Charte.

²⁸ Voir page 129.

²⁹ Notamment les Etats du Bénélux.

tère très général.³⁰ Elles comportent néanmoins des engagements juridiques. Le Comité d'experts indépendants est donc tenu d'en déterminer le contenu. Il faut déterminer la portée juridique de l'engagement pris pour apprécier si cet engagement est tenu ou non... Dans cet examen, le Comité a le souci constant de *rechercher la réalité derrière les apparences*. D'une part, en l'absence de législation, le résultat voulu par la Charte peut être atteint, la réalité étant encore en avance sur les textes. D'autre part, des législations à première vue très satisfaisantes sont parfois peu ou mal appliquées... Ce souci de la réalité a conduit le Comité d'experts indépendants à demander aux Parties contractantes de fournir dans leurs rapports biennaux non pas seulement une analyse de leurs législations, mais des renseignements statistiques dans la mesure où ils peuvent être établis. Seules de telles informations peuvent permettre d'apprécier dans quelle mesure tel ou tel engagement est satisfait... Le Comité d'experts indépendants s'interdit bien entendu tout jugement de caractère politique. Mais lorsque les termes de la Charte ont un caractère très général, lorsqu'ils font appel à des notions telles que la durée raisonnable du travail,³¹ un niveau de vie décent...³² l'on ne saurait apprécier concrètement la mesure exacte de leur application sans se référer aux caractères du milieu dans lequel les engagements souscrits doivent être appliqués. Deux ordres de considérations peuvent et doivent à cet égard être combinés :

- 1) il faut tenir compte de la situation économique et sociale propre à chaque pays en ce sens que, compte tenu, par exemple, des différences existant dans le produit national brut par habitant d'une Partie contractante à l'autre, la notion de niveau de vie décent sera par force appréciée autrement dans l'une et dans l'autre ;
- 2) mais, en même temps, la Charte sociale étant un instrument européen, les appréciations portées doivent nécessairement prendre en considération la situation moyenne des pays membres du Conseil de l'Europe, de ce qui est habituellement dans la conscience commune des populations de ces pays regardé comme « normal », « raisonnable », « décent »... De nombreuses dispositions de la Charte ont un caractère dynamique ; comportant l'engagement des Parties contractantes de faire progresser leurs législations, d'améliorer la situation des populations...

³⁰ Par exemple, l'art. 2, § 1, oblige les Parties contractantes à fixer une durée raisonnable du travail journalier et hebdomadaire.

³¹ Art. 2, § 1.

³² Art. 4, § 1.

Ceci traduit la volonté des auteurs de la Charte d'en faire non seulement la simple photographie de la situation existante, mais un instrument de progrès favorisant une évolution constante dans un sens meilleur de la situation des populations intéressées. Il y a là... une orientation, dont le Comité d'experts a juridiquement l'obligation de tenir compte... Il faut encore préciser que si la partie I de la Charte ne contient qu'une définition d'objectifs..., les principes qui y sont posés n'en sont pas moins, dans bien des cas, une base utile pour l'interprétation des engagements pris en vue d'atteindre ces objectifs (art. 20, § 1). »³³

B. *L'application de la Charte ratione personae*

Les dispositions des dix-neuf articles de la deuxième partie de la Charte ne sont pas rédigés de manière systématique pour ce qui est du champ d'application personnel de la Charte. Généralement, c'est le préambule qui énumère les critères d'application personnelle de la Charte.³⁴ Il en résulte que si la disposition spécifique ne contient pas un champ d'application plus restrictif, toute personne se trouvant sur le territoire d'une des Parties contractantes bénéficie de la protection accordée par la Charte, pour autant que la Partie contractante ait ratifié la disposition concernée.

Le terme « étranger », comme le précise l'Annexe de la Charte,³⁵ signifie ressortissant d'un autre Etat contractant. La Charte s'applique aux réfugiés³⁶ dans les limites de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.³⁷

³³ Conclusions III, §§ 17-22, pp. XV-XVII.

³⁴ « La jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale... à toutes leurs populations, tant rurales qu'urbaines... »

³⁵ Annexe 1, Série des Traités européens n° 35, p. 26.

³⁶ Annexe 2, *ibid.*

³⁷ Ainsi que de tous autres accords internationaux existants et applicables aux réfugiés. La Convention de Genève donne la définition suivante : « Article premier : Définition du terme 'réfugié' : A. Aux fins de la présente Convention, le terme 'réfugié' s'appliquera à toute personne : 1. Qui a été considérée comme réfugiée en application des Arrangements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928, ou en application des Conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938 et du Protocole du 14 septembre 1939, ou encore en application de la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés ; les décisions de non-éligibilité prises par l'Organisation internationale pour les réfugiés pendant la durée de son mandat ne font pas obstacle à ce que la qualité de réfugié soit accordée à des personnes qui remplissent les conditions prévues au paragraphe 2 de la présente section. 2. Qui, par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et craignant avec raison d'être

Le Comité d'experts indépendants a dû se pencher sur l'interprétation du terme « travailleur », de loin la notion la plus fréquente dans la détermination des personnes auxquelles la Charte s'applique. A la lumière des travaux préparatoires, le terme « travailleur » signifie en principe toute catégorie de travailleurs, donc

persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

Dans le cas d'une personne qui a plus d'une nationalité, l'expression 'du pays dont elle a la nationalité' vise chacun des pays dont cette personne a la nationalité. Ne sera pas considérée comme privée de la protection du pays dont elle a la nationalité, toute personne qui, sans raison valable fondée sur une crainte justifiée, ne s'est pas réclamée de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité.

— B. 1. Aux fins de la présente Convention, les mots 'événements survenus avant le 1er janvier 1951' figurant à l'article 1, section A, pourront être compris dans le sens de soit a) 'événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe' ; soit b) 'événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe ou ailleurs' ; et chaque Etat contractant fera, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, une déclaration précisant la portée qu'il entend donner à cette expression au point de vue des obligations assumées par lui en vertu de la présente Convention. 2. Tout Etat contractant qui a adopté la formule a) pourra à tout moment étendre ses obligations en adoptant la formule b) par notification adressée au Secrétariat général des Nations Unies.

— C. Cette Convention cessera, dans les cas ci-après, d'être applicable à toute personne visée par les dispositions de la section A ci-dessus : 1. Si elle s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité ; ou 2. Si, ayant perdu sa nationalité, elle l'a volontairement recouvrée ; ou 3. Si elle a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité ; ou 4. Si elle est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée ; ou 5. Si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité ; étant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures ; 6. S'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle est en mesure de retourner dans le pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle ; étant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures.

— D. Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéfici-

aussi les travailleurs indépendants. Parfois le contexte limite la notion aux seuls travailleurs salariés.³⁸

Le terme « enfant » est utilisé aux art. 7 et 17. Il n'a cependant pas la même signification : à l'art. 17, il ne s'agit que des enfants en âge préscolaire, à l'art. 7 d'enfants et d'adolescents à partir de leur accession à la scolarité.³⁹

L'art. 16 vise à la fois les familles complètes et les familles incomplètes.⁴⁰

Comme certaines dispositions sont réputées satisfaites⁴¹ lorsqu'elles s'appliquent à une grande majorité des travailleurs,⁴² le cercle de bénéficiaires de ces dispositions s'en trouve réduit. Aussi le Comité d'experts indépendants ne manque-t-il pas de souligner « l'existence dans de nombreux Etats de groupes marginaux qui, à certains égards, ne sont protégés par aucune règle législative, convention collective ou autres mesures⁴³ : il s'agit de professions ne jouissant généralement que d'une faible protection tels les travailleurs à domicile ou les aides de ménage.

Le champ d'application personnel de la Charte est assez vaste pour couvrir la majorité des citoyens des Etats contractants ; l'in-

cient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

Lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention.

— E. Cette Convention ne sera pas applicable à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays.

— F. Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser : a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ; b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ; c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. » Cf. Read J., *op. cit.*, pp. 28-31. Pour le texte de la Convention, voir RO, 1955, p. 461.

³⁸ Art. 1, § 3, ou art. 4, § 4.

³⁹ Conclusions I, p. 42.

⁴⁰ H. Wiebringhaus, *Jurisprudence du droit social européen*, in *Rivista di Diritto Europea*, 1972, p. 195. Pour reprendre la terminologie de la Conférence des Ministres européens chargés des Affaires familiales, on pourrait aussi parler de « parents seuls avec enfants à charge ».

⁴¹ En vertu de l'art. 33.

⁴² Art. 2, §§ 1-5, art. 7, §§ 4, 6 et 7 ; art. 10, §§ 1-4.

⁴³ Conclusions IV, § 15, p. XV.

interprétation du Comité d'experts indépendants a même permis de l'étendre encore. Cependant, il demeure acquis qu'il est moins vaste que le texte du préambule de la Charte ne permettrait de le croire. De plus, en raison de nos dernières observations, nous devons déduire que les personnes qui jouissent déjà d'une faible protection au niveau national ne voient guère leur statut amélioré par le texte de la Charte. Il sera intéressant de voir si, à l'avenir, les remarques du Comité d'experts indépendants au sujet des groupes marginaux⁴⁴ permettront de trouver une extension de la protection à ces groupes, numériquement faibles.

C. *L'interprétation divergente de certaines dispositions par le Comité des experts indépendants et le Comité gouvernemental*⁴⁵

Comme le Comité gouvernemental a lui-même décidé de n'examiner à chaque cycle de contrôle qu'une partie réduite des dispositions soumises à son examen, il n'est pas possible de dresser ici une liste exhaustive de ces interprétations divergentes. Nous avons, pour chaque cas, examiné la méthode qui a permis à l'un ou l'autre des deux organes d'arriver à son interprétation et nous avons également tenu compte d'éventuelles modifications dans l'attitude des deux organes respectifs. Nous nous sommes efforcés d'exposer les oppositions ou les différences d'appréciation avec la plus grande concision possible. Notre objectif consiste en effet à mettre en évidence le fonctionnement de deux organes de contrôle de la Charte dans le domaine précis de l'interprétation pour pouvoir ensuite en tirer des conclusions d'ordre institutionnel et non pas matériel. Le lecteur nous pardonnera dès lors de ne pas nous être livrés à l'exégèse de chacune des dispositions de la Charte.

1. *Le droit au travail (art. 1)*⁴⁶

Les deux comités conviennent de l'interprétation à donner au premier paragraphe de cet article.⁴⁷ Concernant le droit du travail-

⁴⁴ Conclusions IV, § 15, p. XV.

⁴⁵ Nous n'avons tenu compte du cinquième cycle que s'il a apporté des éléments nouveaux dans la définition des relations entre les deux organes.

⁴⁶

Article premier

Droit au travail

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au travail, les Parties contractantes s'engagent :

1. à reconnaître comme l'un de leurs principaux objectifs et responsa-

leur de gagner sa vie par un travail librement entrepris,⁴⁸ le Comité gouvernemental accepte les deux principes posés par le Comité d'experts indépendants.⁴⁹ Cependant, il fait des réserves quant à l'interprétation et au contrôle de l'application de ces principes.⁵⁰ Ainsi, le Royaume-Uni⁵¹ connaît dans sa législation sur la marine marchande une disposition permettant de reconduire un marin déserteur à bord d'un navire étranger se trouvant dans un port britannique. Pour autant que le navire batte pavillon d'un Etat contractant de la Charte ou que le marin soit ressortissant d'un de ces Etats, cette disposition enfreint l'art. 1, § 2, même si en pratique, cette mesure n'est guère appliquée.⁵²

Pour le Comité gouvernemental, cette interprétation, même si elle se justifie en droit et par le texte de la Charte, reste théorique et conduit à des exigences trop rigoureuses dans la pratique.⁵³

Il y a là une divergence qui repose non pas sur l'interprétation du texte, mais bien sur l'application pratique de la Charte s'agissant d'un point précis. Elle révèle une rigueur plus grande du Comité d'experts indépendants.

Le Comité gouvernemental considère également que l'abolition de toute discrimination dans l'accès à l'emploi ne saurait limiter la liberté d'embauchage de l'employeur en vertu de laquelle il opère un choix entre plusieurs candidats ayant les mêmes qualifications de base pour un emploi donné, pour autant qu'il n'y ait pas utilisation abusive de cette liberté.⁵⁴ Les experts indépendants ne se sont pas encore prononcés sur cette interprétation.

Les deux derniers paragraphes de cet article n'ont pas donné lieu à des interprétations divergentes.⁵⁵

bilités la réalisation et le maintien du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi en vue de la réalisation du plein emploi ;

2. à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris ;

3. à établir ou à maintenir des services gratuits de l'emploi pour tous les travailleurs ;

4. à assurer ou à favoriser une orientation, une formation et une réadaptation professionnelles appropriées.

⁴⁷ Conclusions IV, p. 3, et Rapport IV, § 15, p. 4.

⁴⁸ Art. 1, § 2.

⁴⁹ Interdiction du travail forcé et élimination de toute discrimination dans l'emploi.

⁵⁰ Rapport IV, § 17, p. 5.

⁵¹ Art. 89 du Merchant Shipping Act de 1970.

⁵² Conclusions IV, pp. 9-10.

⁵³ Rapport IV, § 18, p. 5.

⁵⁴ Rapport IV, § 19, p. 5.

⁵⁵ Conclusions IV, pp. 10-13, et Rapport IV, §§ 20-21, p. 5.

2. *Le droit à des conditions de travail équitables* (art. 2)⁵⁶

Les deux comités conviennent de l'interprétation à donner à cet article. Le Comité gouvernemental précise la portée de plusieurs paragraphes⁵⁷ et commente le travail des experts indépendants, tout en partageant ses vues.⁵⁸ Dans cet article, il résulte de la confrontation de l'examen des experts indépendants et de celui du Comité gouvernemental que ce dernier apporte des précisions tout en partageant l'opinion du premier.⁵⁹

3. *Le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail* (art. 3)⁶⁰

Les deux comités divergent sur l'application personnelle de cet article : bénéficieraient de cette disposition tous les travailleurs, dépendants et indépendants, selon les experts indépendants,⁶¹ les tra-

56

Article 2

Droit à des conditions de travail équitables

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à des conditions de travail équitables, les Parties contractantes s'engagent :

1. à fixer une durée raisonnable au travail journalier et hebdomadaire, la semaine de travail devant être progressivement réduite pour autant que l'augmentation de la productivité et les autres facteurs entrant en jeu le permettent ;

2. à prévoir des jours fériés payés ;

3. à assurer l'octroi d'un congé payé annuel de deux semaines au minimum ;

4. à assurer aux travailleurs employés à des occupations dangereuses ou insalubres déterminées soit une réduction de la durée du travail, soit des congés payés supplémentaires ;

5. à assurer un repos hebdomadaire qui coïncide autant que possible avec le jour de la semaine reconnu comme jour de repos par la tradition ou les usages du pays ou de la région.

⁵⁷ Rapport IV, §§ 22-28, pp. 6-7.

⁵⁸ Rapport IV, § 22, p. 6.

⁵⁹ Notamment sur l'inaliénabilité du droit à un congé (Rapport IV, § 25, p. 5).

60

Article 3

Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, les Parties contractantes s'engagent :

1. à édicter des règlements de sécurité et d'hygiène ;

2. à édicter des mesures de contrôle de l'application de ces règlements ;

3. à consulter, lorsqu'il y a lieu, les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les mesures tendant à améliorer la sécurité et l'hygiène du travail.

⁶¹ Conclusions I, § 10, p. 8 ; Conclusions IV, p. 21 ; Rapport II, §§ 39-42, p. 12.

vailleurs dépendants seulement selon le Comité gouvernemental. Les experts indépendants font valoir « qu'une discrimination entre salariés et indépendants quant à la sécurité et à l'hygiène du travail serait difficilement compatible avec la préoccupation actuelle d'assurer à tous les travailleurs un milieu de travail satisfaisant ». ⁶² « Il n'est en effet pas impossible d'imposer à un travailleur indépendant l'obligation de se protéger lui-même dès lors que cela apparaît nécessaire... » ⁶³ Vu l'interdépendance entre travailleurs salariés et indépendants dans l'économie moderne, on ne saurait faire ici une distinction. ⁶⁴

Le Comité gouvernemental souligne en revanche que « le libellé de la Partie I de la Charte parle successivement de 'toute personne', de 'tous les travailleurs' et de 'tous les travailleurs et employeurs', et précise ainsi pour chaque article correspondant de la Partie II le champ d'application personnel couvert. Or, aussi bien l'art. 2 que l'art. 3 parlent de 'travailleur'. Donc, pour les deux articles, les bénéficiaires sont les mêmes. » ⁶⁵

Cette conclusion nous semble un peu hâtive : en effet, l'art. 12 fixe pour tous les travailleurs et leurs ayants droit un droit à la sécurité sociale. ⁶⁶ Or, on ne saurait nier que les travailleurs indépendants, eux aussi, bénéficient de prestations de sécurité sociale, même si le régime qui leur est applicable n'est pas forcément le même que celui des travailleurs salariés. ⁶⁷ De plus, l'art. 19 mentionne les travailleurs migrants ressortissants de l'une des Parties contractantes. ⁶⁸ En vertu du paragraphe 10 de cet article, il vise aussi bien les travailleurs salariés que les travailleurs indépendants. Dès lors, l'interprétation du Comité gouvernemental ne nous semble pas convaincante. Toujours est-il qu'il subsiste là une divergence quant à l'application personnelle de l'art. 3. Les deux comités ont donc successivement interprété la Charte et sont arrivés à des conclusions différentes.

4. *Le droit à une rémunération équitable (art. 4)* ⁶⁹

Les deux comités s'accordent sur le sens à donner au premier paragraphe. ⁷⁰ Cependant, le Comité gouvernemental estime que les

⁶² Conclusions II, p. 12, et Conclusions III, p. 19.

⁶³ Conclusions IV, p. 21.

⁶⁴ Conclusions IV, p. 21.

⁶⁵ Rapport IV, § 29, p. 7.

⁶⁶ Première partie, § 12.

⁶⁷ Selon le raisonnement des experts indépendants pour l'art. 3 (cf. *supra*).

⁶⁸ Art. 19, et Première partie, § 19.

experts indépendants vont trop loin en demandant avec insistance des données statistiques difficiles à réunir.⁷¹ Pas de divergences notables non plus sur les paragraphes 2, 4 et 5 de cet article.⁷² Une disposition qui mérite que l'on s'y arrête est certainement le paragraphe 3 de l'art. 4, portant sur l'égalité de rémunération de la main-d'œuvre masculine et féminine.

Pour les experts indépendants « ... l'égalité de rémunération entre travailleurs masculins et féminins doit s'appliquer à des travaux de valeur égale, ce qui suppose l'établissement par les gouvernements des Etats intéressés de critères d'évaluation objective de ces travaux, fondés sur des méthodes appropriées (commissions d'études, enquêtes, etc.) ». ⁷³ En outre, la Charte laisserait aux gouvernements le choix des moyens de mise en œuvre de cette disposition : voie légale ou conventionnelle, peu importe, pourvu que « l'égalité soit réalisée dans la pratique ». ⁷⁴ Etant donné que la Charte comporte l'engagement de « reconnaître ce droit », elle va plus loin que la Convention n° 100 de l'OIT, qui ne contraint les Parties contractantes qu'à l'encourager. Pour les experts indépendants, cette norme de la Charte est satisfaite « si, d'une part, la règle 'à travail égal, salaire égal', est consacrée en droit et en fait, et si, d'autre part, la Partie intéressée justifie qu'elle a pris toutes les mesures

69

Article 4

Droit à une rémunération équitable

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à une rémunération équitable, les Parties contractantes s'engagent :

1. à reconnaître le droit des travailleurs à une rémunération suffisante pour leur assurer, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie décent ;

2. à reconnaître le droit des travailleurs à un taux de rémunération majoré pour les heures de travail supplémentaires, exception faite de certains cas particuliers ;

3. à reconnaître le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale ;

4. à reconnaître le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi ;

5. à n'autoriser des retenues sur les salaires que dans les conditions et limites prescrites par la législation ou la réglementation nationale ou fixées par des conventions collectives ou des sentences arbitrales.

L'exercice de ces droits doit être assuré soit par voie de conventions collectives librement conclues, soit par des méthodes légales de fixation des salaires, soit de toute autre manière appropriée aux conditions nationales.

⁷⁰ Conclusions I, p. 26 ; Rapport IV, §§ 32-41, pp. 8-10.

⁷¹ Rapport IV, § 32, p. 8.

⁷² Rapport IV, §§ 36, 37, 40 et 41, pp. 9-10.

⁷³ Conclusions I, p. 29.

⁷⁴ Conclusions I, p. 30.

en son pouvoir pour parvenir à l'égalisation des rémunérations pour des travaux de valeur comparable ».⁷⁵

Pour le Comité gouvernemental, cette disposition ne saurait engendrer des obligations d'une plus grande portée que celles qui découlent de la Convention n° 100 de l'OIT.⁷⁶ Dans les pays où les salaires sont fixés par les partenaires sociaux, l'engagement de la Partie contractante doit être considéré comme satisfait, si l'égalité de rémunération est réalisée dans le secteur public.⁷⁷ Il se prononce en outre contre le système compliqué des évaluations des postes de travail et plaide en faveur de la création d'une instance de recours à laquelle toute femme lésée pourrait s'adresser.⁷⁸

Il ressort de cette juxtaposition d'opinions qu'une divergence sérieuse existe. Or, du moment où la Charte « reconnaît » un droit, tandis que la convention n° 100 de l'OIT ne parle que de l'« encourager », il nous semble difficile de critiquer l'attitude des experts indépendants. Ici, la formulation du texte de la Charte donne entièrement raison aux experts indépendants. Cependant, l'attitude du Comité gouvernemental dans cette divergence démontre l'approche foncièrement différente des deux comités : *les experts indépendants partent du texte de la Charte et déterminent ensuite les conditions qu'il faut réunir dans chaque Etat membre pour répondre aux exigences de la Charte. Le Comité gouvernemental, quant à lui, raisonne sur la base de la réalité pratique dans chaque Etat membre et souligne ensuite les difficultés pratiques qu'il y a à concrétiser les exigences de la Charte.*

5. Les libertés syndicales (art. 5)⁷⁹

La reconnaissance des libertés syndicales, consacrée à l'art. 5 de

⁷⁵ Conclusions II, p. 19.

⁷⁶ Art. 2, § 1, de la Convention.

⁷⁷ Rapport I, § 13, p. 4.

⁷⁸ Rapport IV, § 39, p. 10.

⁷⁹

Article 5

Droit syndical

En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties contractantes s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté. La mesure dans laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale. Le principe de l'application de ces garanties aux membres des forces armées et la mesure dans laquelle elles s'appliqueraient à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale.

la Charte, comporte selon les experts indépendants une double obligation : d'une part l'absence, dans l'ordre juridique interne de chaque Etat contractant, de toute disposition législative et réglementaire ou de toute pratique administrative de nature à porter atteinte à la liberté des employeurs ou des travailleurs de s'organiser. D'autre part, cette norme implique que l'Etat contractant est tenu de prendre les mesures législatives réglementaires ou administratives adéquates destinées à garantir l'exercice de la liberté syndicale et notamment à protéger les organisations de travailleurs contre toute ingérence des employeurs. Cette liberté s'étend à toutes les catégories d'employeurs et de travailleurs, y compris les fonctionnaires publics sous réserve des limites de l'art. 5⁸⁰ lui-même et de l'art. 31.⁸¹

Dans un cas concret concernant le Royaume-Uni, les experts indépendants ont estimé insuffisante la pratique obligeant le personnel de la police à s'affilier à un groupement de défense des intérêts professionnels, sans que ce personnel ait la liberté expresse de créer un groupement au sens de l'art. 5.⁸²

Se fondant sur la possibilité d'apporter des restrictions à l'exercice de ce droit (art. 31), le Comité gouvernemental souligne que dans ce cas d'espèce l'interprétation des experts indépendants n'est pas conforme à l'esprit de la Charte.⁸³ Les experts confirment cependant leur jurisprudence dans les conclusions ultérieures.⁸⁴

Nous constatons ici que le Comité gouvernemental ne revoit pas l'interprétation générale de l'art. 5 émanant des experts indépendants, mais se borne à vérifier les conclusions prises à propos de situations concrètes. Ici, le Comité gouvernemental reste en désaccord avec les experts indépendants.⁸⁵

⁸⁰ Conclusions I, p. 32.

⁸¹

Article 31

Restrictions

1. Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II, ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

2. Les restrictions apportées en vertu de la présente Charte aux droits et obligations reconnus dans celle-ci ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues.

⁸² Ou de s'affilier à d'autres groupements existants. Conclusions II, p. 24.

⁸³ Rapport II, § 49, p. 14.

⁸⁴ Conclusions III, p. 33.

⁸⁵ Rapport II, §§ 48-52, pp. 14-15.

6. *Le droit de négociation collective, y compris le droit de grève et le droit au lock-out (art. 6)*⁸⁶

Il s'agit là de la disposition qui a donné lieu aux controverses les plus vives, non seulement entre les deux organes de contrôle, mais aussi dans la doctrine.⁸⁷ Les trois premiers paragraphes n'ont pas suscité de difficultés particulières⁸⁸ ; mais c'est l'étendue du droit de grève,⁸⁹ énoncé pour la première fois dans une convention internationale,⁹⁰ qui constitue la pomme de discorde. Non seulement les conceptions très différentes des Etats européens en matière de

86

Article 6

Droit de négociation collective

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties contractantes s'engagent :

1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs ;
2. à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives ;

3. à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail ;

et reconnaissent :

4. le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur.

⁸⁷ Les art. 5 et 6 de la Charte ont fait l'objet d'études poussées de la part notamment de Cottier, *op. cit.*, pp. 140-149, Marmier, *op. cit.*, pp. 120-136, Mitscherlich, *op. cit.*, Zanetti, Colloque Bruxelles, pp. 96-103 et discussion pp. 104-115, Colloque Strasbourg (Doc. AS/Coll/Charte/CR), pp. 34-39, et Hohn, *op. cit.*

⁸⁸ Marmier en a fait une étude détaillée, *op. cit.*

⁸⁹ Notamment le droit de grève des fonctionnaires.

⁹⁰ Il est énoncé également dans la Déclaration de Bogota (Charte de l'organisation des Etats américains), cependant entrée en vigueur après la Charte sociale. Voir Julier-Laferrière, L'organisation des Etats américains, p. 46. Le droit de grève est expressément mentionné à l'art. 43 c). Wiese se trompe lorsqu'il révèle qu'« entgegen einer verbreiteten Ansicht wird in Art. 6, Ziff. 4, weder zum ersten noch zum einzigen Male das Streikrecht in einem internationalen Vertrag anerkannt... » (Wiese, art. cit., p. 341, N. 66). En effet, le texte auquel il se réfère est entré en vigueur en 1967, soit deux années après la Charte qui reconnaît donc bien pour la première fois le droit de grève en droit international. Cette querelle nous semble cependant académique. Nous avons déjà relevé plus haut (p. 60) l'importance de l'interaction des experts nationaux et internationaux qui se réunissent dans des enceintes les plus diverses. Il en résulte que des textes élaborés plus ou moins à la même époque reflètent avec plus ou moins de précision les mêmes idées. Il serait en conséquence plus juste de dire que le droit de grève a été reconnu pour la première fois dans les traités sociaux internationaux à partir des années soixante.

grève, mais aussi l'éventualité d'une applicabilité directe de cette disposition⁹¹ et bien entendu l'enjeu pratique résultant de la portée de cet article, ont attiré l'attention des organes de contrôle, des Etats membres du Conseil de l'Europe et de la doctrine sur cette norme.⁹²

6.1. L'interprétation de l'art. 6, § 4 par les experts indépendants⁹³

Ce paragraphe vise à la fois le droit de grève, qu'il mentionne expressément, et le droit au lock-out des employeurs.⁹⁴ Si l'on considère l'art. 6 en entier, le droit à des actions collectives n'est assuré qu'en cas de conflits d'intérêts et non en cas de conflits juridiques. Une convention collective peut restreindre le recours aux actions collectives et cela même en cas de conflit d'intérêts. Une période de « temporisation »,⁹⁵ imposée par la législation, est conforme à la Charte. Des restrictions au droit de grève, définies par la jurisprudence ou par la loi, peuvent être compatibles avec la Charte, mais il appartient alors aux experts indépendants de vérifier la compatibilité avec la Charte de cette base légale. Vu les restrictions de l'art. 31, la suppression du droit de grève par voie légale des personnes employées dans les services publics essentiels, n'est pas à priori contraire à la Charte. Cependant, des restrictions conduisant à la suppression du droit de grève pour l'ensemble des fonctionnaires publics seraient en contradiction avec la Charte.

Dans l'hypothèse où la législation nationale est conforme à la Charte, une condamnation civile et/ou pénale de membres individuels d'une organisation de travailleurs ou d'employeurs (ou de l'organisation elle-même) ayant déclenché une action collective illégale n'est pas contraire à la Charte.

La pratique selon laquelle la participation à une grève entraîne une rupture du contrat de travail est en principe contraire à la Charte. Il est cependant nécessaire d'examiner chaque cas concret. Il n'y aura en principe pas violation de la Charte si la personne concernée est réintégrée après la grève dans son emploi et si elle conserve ses droits acquis antérieurement.

⁹¹ Voir pages 153 ss.

⁹² Elle fit en outre l'objet d'une déclaration interprétative du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne à la veille de la ratification de la Charte par cet Etat.

⁹³ Conclusions I, p. 39.

⁹⁴ Droit pour les employeurs d'interdire l'accès au travail en cas de conflits d'intérêt avec les salariés ou employés.

⁹⁵ Cooling off.

Compte tenu du contexte de l'art. 6, les grèves à motifs politiques ne sont pas couvertes.⁹⁶ La Charte admet des restrictions au droit de grève fondées sur le maintien de l'ordre public et le respect des bonnes mœurs.

Les dispositions limitant le droit de grève aux seules actions collectives ayant pour but la conclusion de conventions collectives seraient trop restrictives et, par conséquent, contraires à la Charte. Il en est de même de la subordination du droit de grève à l'intervention d'un syndicat.⁹⁷ Les experts indépendants ont confirmé leur jurisprudence dans les conclusions postérieures.⁹⁸ Cependant, un membre a émis une opinion divergente sur le droit de grève des fonctionnaires.⁹⁹

6.2. L'attitude du Comité gouvernemental¹⁰⁰

Le Comité gouvernemental trouve prématuré d'envoyer des recommandations aux gouvernements des Etats ayant violé, selon les experts indépendants, l'art. 6, § 4 de la Charte. Il faudra attendre jusqu'à ce que les difficultés d'interprétation aient été résolues.¹⁰¹ Que fait-il pour contribuer à les résoudre ? Il explique la position des gouvernements critiqués.¹⁰² « Il est clair que le libellé de l'art. 6, § 4, lu en relation avec l'art. 31 et l'Annexe à la Charte,¹⁰³ restreint le droit de grève pour certaines catégories de la population active. Il ressort tout aussi clairement des travaux préparatoires que le Comité des ministres a considéré que l'art. 31 permet aux gouvernements de prendre des dispositions privant du droit de grève cer-

⁹⁶ Conclusions II, p. 27.

⁹⁷ Conclusions II, p. 28.

⁹⁸ Conclusions III, p. 40, et Conclusions IV, p. 47.

⁹⁹ Conclusions IV, pp. 135 ss. L'opinion du professeur Zanetti (Suisse) peut se résumer en ces termes : Le droit de grève ne saurait être reconnu aux agents des services publics, qu'ils soient ou non fonctionnaires, en raison du fait que le travail pour un service public implique de la part de l'agent, fonctionnaire ou non, un devoir de fidélité et d'obéissance particulier. L'intérêt privé de l'agent doit s'effacer devant l'intérêt public. En contrepartie, l'agent trouve des garanties majeures dans son statut : sécurité de l'emploi, par exemple. Les restrictions partielles ou totales du droit de grève sont fondées sur la nécessité d'éviter des troubles sérieux pour la vie sociale. L'art. 31 de la Charte les reconnaît expressément. De plus, comme le droit de grève est un instrument de la négociation collective, il ne saurait s'appliquer aux fonctionnaires dont les conditions d'emploi sont fixées non pas à la suite de négociations collectives, mais ressortent de la compétence des organismes législatifs librement élus.

¹⁰⁰ Rapport II, §§ 53-57, pp. 15-17.

¹⁰¹ Rapport II, § 57, p. 17.

¹⁰² Rapport II, §§ 54-56, p. 16.

¹⁰³ Annexe à l'art. 6, § 4, Série des Traités européens n° 35, p. 26.

taines catégories de fonctionnaires ou agents des services publics. ... Le Comité gouvernemental estime qu'une décision sur cette question ne pourra être obtenue que lorsqu'un certain nombre de conditions auront été remplies, à savoir : après que la position juridique aura été clairement établie, que le Gouvernement allemand aura la possibilité de revoir la situation s'il le désire, et que les opinions des 'Beamten' eux-mêmes seront mieux connues. »¹⁰⁴

Il est intéressant de noter que le Comité gouvernemental n'interprète pas la disposition dans son ensemble et ne critique pas l'interprétation des experts indépendants, mais seulement la conséquence de cette interprétation : à savoir la nécessité d'envoyer une recommandation aux gouvernements qui n'agissent pas en conformité de l'art. 6, § 4 tel que les experts indépendants l'interprètent. On ne peut pas dire qu'il s'agisse là d'une divergence : le Comité gouvernemental, tout en ne se prononçant pas sur le pourquoi, refuse seulement d'accepter les conséquences et renvoie la décision à plus tard. Le cinquième cycle lui donne l'occasion de se pencher encore une fois en détail sur cette disposition. Cet examen n'infirme cependant pas notre conclusion, même s'il faut admettre qu'il permet de constater un certain rapprochement des points de vue.¹⁰⁵

7. *Le droit des enfants et des adolescents à la protection (art. 7)*¹⁰⁶

Au cours des quatre premiers cycles de contrôles, les paragraphes 3 et 4 ont retenu l'attention du Comité gouvernemental, tandis

¹⁰⁴ Rapport II, § 56, p. 16.

¹⁰⁵ Rapport V, pp. 8-10.

¹⁰⁶

Article 7

Droit des enfants et des adolescents à la protection

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des enfants et des adolescents à la protection, les Parties contractantes s'engagent :

1. à fixer à 15 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi, des dérogations étant toutefois admises pour les enfants employés à des travaux légers déterminés qui ne risquent pas de porter atteinte à leur santé, à leur moralité ou à leur éducation ;

2. à fixer un âge minimum plus élevé d'admission à l'emploi pour certaines occupations déterminées considérées comme dangereuses ou insalubres ;

3. à interdire que les enfants encore soumis à l'instruction obligatoire soient employés à des travaux qui les privent du plein bénéfice de cette instruction ;

4. à limiter la durée des travailleurs de moins de 16 ans pour qu'elle corresponde aux exigences de leur développement et, plus particulièrement, aux besoins de leur formation professionnelle ;

5. à reconnaître le droit des jeunes travailleurs et apprentis à une rémunération équitable ou à une allocation appropriée ;

qu'il procède à l'examen complet de cet article au cinquième cycle de contrôle.¹⁰⁷

7.1. L'âge minimum d'admission à l'emploi (art. 7, § 1)

Sur cette disposition, les deux comités sont en désaccord sur la méthode à suivre pour définir les « travaux légers déterminés » qui permettent de déroger à la limite de quinze ans prévue par cet article. Les experts indépendants souhaiteraient que soit dressée une liste énumérant limitativement les travaux permis à la main-d'œuvre juvénile. Le Comité gouvernemental s'oppose à une telle procédure qu'il estime trop compliquée et suggère de juger de cas en cas.¹⁰⁸ Une fois de plus, ce sont des préoccupations pratiques et non pas une interprétation divergente qui conduisent le Comité gouvernemental à ne pas partager l'opinion des experts indépendants.

7.2. L'âge minimum plus élevé pour des activités dangereuses ou insalubres (art. 7, § 2)

Comme toutes les Parties contractantes de cette disposition satisfont à ses exigences, le Comité gouvernemental ne se voit pas dans la nécessité de vérifier l'interprétation des experts indépendants. Il y a donc accord entre les deux organes.¹⁰⁹

7.3. La sauvegarde du plein bénéfice de l'instruction obligatoire (art. 7, § 3)

Toute activité lucrative qui empêcherait une pleine participation à l'instruction obligatoire est interdite par la présente norme.

6. à prévoir que les heures que les adolescents consacrent à la formation professionnelle pendant la durée normale du travail avec le consentement de l'employeur seront considérées comme comprises dans la journée de travail ;

7. à fixer à trois semaines au minimum la durée des congés payés annuels des travailleurs de moins de 18 ans ;

8. à interdire l'emploi des travailleurs de moins de 18 ans à des travaux de nuit, exception faite pour certains emplois déterminés par la législation ou la réglementation nationale ;

9. à prévoir que les travailleurs de moins de 18 ans occupés dans certains emplois déterminés par la législation ou la réglementation nationale doivent être soumis à un contrôle médical régulier ;

10. à assurer une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels les enfants et les adolescents sont exposés, et notamment contre ceux qui résultent d'une façon directe ou indirecte de leur travail.

¹⁰⁷ Rapport III, pp. 7-8 ; Rapport V, p. 10.

¹⁰⁸ Rapport V, p. 10.

¹⁰⁹ Rapport V, p. 10.

Des « travaux légers » sont cependant admis. Les experts indépendants attendent des gouvernements qu'ils prennent des mesures spécifiques visant notamment « à restreindre les types de travaux admissibles aux travaux légers prescrits dans la réglementation nationale ». ¹¹⁰ Ils désirent en outre savoir dans quelle mesure les enfants sont employés par leurs familles, notamment dans l'agriculture. ¹¹¹

Le Comité gouvernemental, considérant cette approche comme trop rigide, ¹¹² s'oppose à une réglementation des « travaux légers » qui serait incompatible avec la situation réelle. ¹¹³ Seuls les travaux fondés sur une relation contractuelle de travail tomberaient sous le coup de cette disposition, mais pas les travaux exécutés pour les membres de la famille. Les réglementer constituerait une atteinte à la liberté individuelle. ¹¹⁴ Cette disposition est respectée, selon le Comité gouvernemental, chaque fois que l'Etat concerné prend des mesures en vue de veiller à la fréquentation scolaire et qu'il exerce un contrôle sur l'emploi à temps partiel des jeunes en âge de travail, mais encore au bénéfice de l'instruction obligatoire. ¹¹⁵

Nous sommes ici en présence de deux interprétations différentes. Le Comité gouvernemental va moins loin que les experts indépendants. La divergence subsiste, surtout que le Comité gouvernemental confirme son attitude au cinquième cycle. ¹¹⁶

7.4. La limitation de la durée de travail pour les jeunes de moins de 16 ans (art. 7, § 4)

Il n'y a pas de divergence dans l'interprétation de cette disposition par les deux organes de contrôle. ¹¹⁷

7.5. La rémunération équitable des jeunes travailleurs et des apprentis (art. 7, § 5)

Il n'y a pas de divergence dans l'interprétation de cette norme entre les deux organes de contrôle. Le Comité gouvernemental souligne simplement la difficulté qu'il y a à fournir le matériel statistique que demande le Comité d'experts indépendants. ¹¹⁸

¹¹⁰ Conclusions I, p. 44, et Conclusions II, p. 31.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Rapport III, § 29, p. 7.

¹¹³ Rapport III, § 30, p. 7.

¹¹⁴ Rapport III, § 31, p. 7.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Rapport V, p. 11.

¹¹⁷ Rapport V, p. 11.

¹¹⁸ Rapport V, p. 11.

7.6. L'insertion des heures de formation professionnelle dans l'horaire de travail (art. 7, § 6)

Selon le Comité gouvernemental, il est « ... difficile d'obliger l'employeur qui, en l'absence de dispositions contractuelles ou législatives spécifiques, accepte que l'un des salariés suive pendant les heures normales de travail des cours de formation professionnelle... à rémunérer les heures perdues... ».¹¹⁹ Les experts indépendants soutiennent cependant ce point de vue.¹²⁰ Il y a donc ici une divergence sur la portée de cette disposition.

7.7. Le principe de trois semaines de vacances payées pour les travailleurs de moins de 18 ans (art. 7, § 7)

Les deux comités sont d'accord sur la portée de cet article. Toutes les Parties contractantes la respectent du reste sans exceptions.¹²¹

7.8. Le principe de l'exclusion du travail de nuit pour les travailleurs de moins de 18 ans (art. 7, § 8)

Le Comité gouvernemental partage expressément l'interprétation que donne le Comité des experts indépendants du cercle de personnes concernées.¹²²

7.9. Le contrôle médical régulier des travailleurs de moins de 18 ans (art. 7, § 9)

La liste des emplois pour lesquels un examen médical régulier est requis doit être dressée exclusivement par les autorités nationales, selon le Comité gouvernemental¹²³ et les experts indépendants ne devraient pas s'arroger le droit de contrôler le contenu de ces listes.¹²⁴ Il y a donc ici une nouvelle divergence sur l'interprétation d'une disposition de la Charte.

¹¹⁹ Rapport V, p. 13.

¹²⁰ Conclusions V, p. 67.

¹²¹ Rapport V, p. 13.

¹²² L'annexe à la Charte permet de considérer un Etat comme satisfaisant aux engagements de la Charte si « la grande majorité » des travailleurs bénéficie d'un droit précisé dans la Charte, pour autant que cet article soit mentionné dans l'annexe. Pour l'art. 7, § 8, les experts indépendants soulignent que « la grande majorité » doit être comprise comme la grande majorité de la population active de moins de 18 ans (Rapport V, p. 13).

¹²³ Rapport V, p. 13.

¹²⁴ *Ibid.*

7.10. La protection spéciale des enfants et des adolescents contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés (art. 7, § 10)

Dans son examen de cette disposition, le Comité gouvernemental invite les experts indépendants à préciser la portée de cette disposition.¹²⁵ Cette attitude est intéressante : pour la première fois, le Comité gouvernemental mandate expressément les experts indépendants à interpréter un texte, sans faire lui-même cet effort. Serions-nous en présence d'un changement de l'attitude du Comité gouvernemental qui reconnaîtrait ici la compétence exclusive des experts indépendants à interpréter la Charte ? Une telle conclusion nous paraît pour le moins prématurée.

8. *Le droit des travailleuses à la protection* (art. 8)¹²⁶

Dans les premiers quatre cycles de contrôle, seul le premier paragraphe de cet article a fait l'objet d'un examen du Comité gouvernemental. Les trois autres ont fait l'objet d'un contrôle au cours du cinquième cycle, où il se trouve en parfait accord avec les experts indépendants.¹²⁷

Le premier paragraphe, dans l'optique des experts indépendants, signifie que toute femme exerçant une activité rémunérée a droit à un congé de douze semaines et non seulement à une indemnité en cas de maternité. L'intéressée peut cependant renoncer à faire usage du droit au congé pendant une certaine partie de ces douze semai-

¹²⁵ Rapport V, pp. 13-14.

¹²⁶

Article 8

Droit des travailleuses à la protection

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleuses à la protection, les Parties contractantes s'engagent :

1. à assurer aux femmes, avant et après l'accouchement, un repos d'une durée totale de 12 semaines au minimum, soit par un congé payé, soit par des prestations appropriées de sécurité sociale ou par des fonds publics ;

2. à considérer comme illégal pour un employeur de signifier son licenciement à une femme durant l'absence en congé de maternité ou à une date telle que le délai de préavis expire pendant cette absence ;

3. à assurer aux mères qui allaitent leurs enfants des pauses suffisantes à cette fin ;

4. a) à réglementer l'emploi de la main-d'œuvre féminine pour le travail de nuit dans les emplois industriels ; b) à interdire tout emploi de la main-d'œuvre féminine à des travaux de sous-sol dans les mines et, s'il y a lieu, à tous travaux ne convenant pas à cette main-d'œuvre en raison de leur caractère dangereux, insalubre ou pénible.

¹²⁷ Rapport II, p. 17 ; Rapport V, p. 14.

nes.¹²⁸ Le Comité gouvernemental partage en principe cet avis.¹²⁹ Cependant, l'argumentation des deux comités est intéressante dans le contexte de cet article : les experts indépendants estiment qu'aussi longtemps qu'une nouvelle législation n'est pas entrée en vigueur on ne saurait admettre qu'un Etat préalablement en désaccord avec la Charte soit réputé s'y conformer par la seule mention que le problème est à l'étude. Il est dans la logique du mandat des experts indépendants d'insister sur les violations de la Charte aussi longtemps qu'elles durent. Seule l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition corrige effectivement la situation. Le Comité gouvernemental quant à lui n'estime pas opportun de relever qu'une situation n'est pas encore satisfaisante, si le gouvernement intéressé a déjà fait connaître sa volonté d'entreprendre les réformes nécessaires.¹³⁰ A notre avis, dans le contexte de cet article, la répartition des compétences entre les deux organes a bien fonctionné : le Comité d'experts indépendants interprète la disposition et relève les cas où les Parties contractantes ne se sont pas encore conformées à la Charte. Le Comité gouvernemental, sans remettre en discussion l'interprétation de l'article, examine l'opportunité d'une action donnée.

9. *Le droit à l'orientation professionnelle (art. 9)*¹³¹

Le Comité gouvernemental relève simplement l'importance de l'orientation professionnelle à une époque déjà marquée par la récession. Il n'entre pas dans la discussion sur l'interprétation que le Comité d'experts indépendants donne de cette disposition. Il semble donc l'accepter.¹³²

¹²⁸ Conclusions I, p. 50.

¹²⁹ Rapport II, § 58, p. 17.

¹³⁰ Rapport II, §§ 59 et 60, p. 17.

¹³¹

Article 9

Droit à l'orientation professionnelle

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'orientation professionnelle, les Parties contractantes s'engagent à procurer ou promouvoir, en tant que de besoin, un service qui aidera toutes les personnes, y compris celles qui sont handicapées, à résoudre les problèmes relatifs au choix d'une profession ou à l'avancement professionnel, compte tenu des caractéristiques de l'intéressé et de la relation entre celles-ci et les possibilités du marché de l'emploi ; cette aide devra être fournie, gratuitement, tant aux jeunes, y compris les enfants d'âge scolaire, qu'aux adultes.

¹³² Rapport IV, §§ 42-44, pp. 10-11.

10. *Le droit à la formation professionnelle (art. 10)*¹³³

Même commentaire que pour l'art. 9 : le Comité gouvernemental souligne encore les efforts des Parties contractantes dans ce domaine qui vont même, selon lui, au-delà des exigences de la Charte.¹³⁴

11. *Le droit à la protection de la santé (art. 11)*¹³⁵

Le Comité gouvernemental n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur cette disposition.

133

Article 10

Droit à la formation professionnelle

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la formation professionnelle, les Parties contractantes s'engagent :

1. à assurer ou à favoriser, en tant que de besoin, la formation technique et professionnelle de toutes les personnes, y compris celles qui sont handicapées, en consultation avec les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, et à accorder des moyens permettant l'accès à l'enseignement technique supérieur et à l'enseignement universitaire d'après le seul critère de l'aptitude individuelle ;

2. à assurer ou à favoriser un système d'apprentissage et d'autres systèmes de formation des jeunes garçons et filles, dans leurs divers emplois ;

3. à assurer ou à favoriser, en tant que de besoin : a) des mesures appropriées et facilement accessibles en vue de la formation des travailleurs adultes ; b) des mesures spéciales en vue de la rééducation professionnelle des travailleurs adultes, rendue nécessaire par l'évolution technique ou par une orientation nouvelle du marché du travail ;

4. à encourager la pleine utilisation des moyens prévus par des dispositions appropriées telles que : a) la réduction ou l'abolition de tous droits et charges ; b) l'octroi d'une assistance financière dans les cas appropriés ; c) l'inclusion dans les heures normales de travail du temps consacré aux cours supplémentaires de formation suivis pendant l'emploi par le travailleur à la demande de son employeur ; d) la garantie, au moyen d'un contrôle approprié, en consultation avec les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, de l'efficacité du système d'apprentissage et de tout autre système de formation pour jeunes travailleurs et, d'une manière générale, de la protection adéquate des jeunes travailleurs.

¹³⁴ Rapport IV, §§ 45-46, p. 12.

135

Article 11

Droit à la protection de la santé

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties contractantes s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment :

1. à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente ;

2. à prévoir des services de consultation et d'éducation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé ;

12. *Le droit à la sécurité sociale (art. 12)*¹³⁶

Le Comité gouvernemental n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur cette disposition.

13. *Le droit à l'assistance sociale et médicale (art. 13)*¹³⁷

Le Comité gouvernemental a examiné le premier des quatre paragraphes de cet article. Les experts indépendants interprètent

3. à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, épidémiques et autres.

¹³⁶

Article 12

Droit à la sécurité sociale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties contractantes s'engagent :

1. à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale ;
2. à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification de la Convention internationale du Travail (n° 102) concernant la norme minimum de la sécurité sociale ;

3. à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut ;

4. à prendre des mesures, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux appropriés ou par d'autres moyens, et sous réserve des conditions arrêtées dans ces accords, pour assurer : a) l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties contractantes et les ressortissants des autres Parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, y compris la conservation des avantages accordés par les législations de sécurité sociale, quels que puissent être les déplacements que les personnes protégées pourraient effectuer entre les territoires des Parties contractantes ; b) l'octroi, le maintien et le rétablissement des droits à la sécurité sociale par des moyens tels que la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies conformément à la législation de chacune des Parties contractantes.

¹³⁷

Article 13

Droit à l'assistance sociale et médicale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'assistance sociale et médicale, les Parties contractantes s'engagent :

1. à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état ;

2. à veiller à ce que les personnes bénéficiant d'une telle assistance ne souffrent pas, pour cette raison, d'une diminution de leurs droits politiques ou sociaux ;

3. à prévoir que chacun puisse obtenir, par des services compétents de caractère public ou privé, tous conseils et toute aide personnelle nécessaires pour prévenir, abolir ou alléger l'état de besoin d'ordre personnel et d'ordre familial ;

4. à appliquer les dispositions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du pré-

cette norme comme reconnaissant aux personnes privées de ressources un véritable droit subjectif à l'assistance.¹³⁸ Le Comité gouvernemental n'aimerait pas aller aussi loin. Les Parties contractantes sont certes dans l'obligation de prendre des mesures pour faire bénéficier les personnes dans le besoin d'une assistance appropriée. Cela n'implique cependant pas l'existence d'un véritable droit subjectif.¹³⁹

La divergence est réelle : elle porte sur la nature juridique de l'engagement contenu à l'art. 13, § 1.

14. *Le droit aux bénéfices des services sociaux (art. 14)*¹⁴⁰

Le Comité gouvernemental n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur cette disposition.

15. *Le droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale (art. 15)*¹⁴¹

Comme tous les Etats satisfont aux obligations découlant de cet article, le Comité gouvernemental n'a pas créé de divergence avec

sent article, sur un pied d'égalité avec leurs nationaux, aux ressortissants des autres Parties contractantes se trouvant légalement sur leur territoire, conformément aux obligations qu'Elles assument en vertu de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, signée à Paris le 11 décembre 1953.

¹³⁸ Conclusions I, p. 64

¹³⁹ Rapport III, § 34, p. 8.

¹⁴⁰

Article 14

Droit au bénéfice des services sociaux

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à bénéficier des services sociaux, les Parties contractantes s'engagent :

1. à encourager ou organiser les services utilisant les méthodes propres au service social et qui contribuent au bien-être et au développement des individus et des groupes dans la communauté ainsi qu'à leur adaptation au milieu social ;

2. à encourager la participation des individus et des organisations bénévoles ou autres à la création ou au maintien de ces services.

¹⁴¹

Article 15

Droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale, les Parties contractantes s'engagent :

1. à prendre des mesures appropriées pour mettre à la disposition des intéressés des moyens de formation professionnelle, y compris, s'il y a lieu, des institutions spécialisées de caractère public ou privé ;

le Comité d'experts indépendants. Il souligne que les informations complémentaires requises par les experts portent sur des points mineurs.¹⁴²

16. *Le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (art. 16)*¹⁴³

Le Comité gouvernemental n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur cette disposition.

17. *Le droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique (art. 17)*¹⁴⁴

Pour les experts indépendants, cette disposition sert notamment de base à la suppression des discriminations affectant les enfants illégitimes et les mères célibataires. Cet article a donc notamment pour objet l'élimination par étapes de ces discriminations.¹⁴⁵

Tout en partageant ces objectifs, le Comité gouvernemental doute que l'art. 17 couvre la protection de la mère et de l'enfant dans le domaine juridique. De plus, on ne saurait selon lui conclure à la violation de cet article du seul fait de différences entre le statut d'enfant légitime et illégitime, l'art. 17 protégeant toutes les mères et tous les enfants.¹⁴⁶

2. à prendre des mesures appropriées pour le placement des personnes physiquement diminuées, notamment au moyen de services spécialisés de placement, de possibilités d'emploi protégé et de mesures propres à encourager les employeurs à embaucher des personnes physiquement diminuées.

¹⁴² Rapport IV, § 47, p. 12.

¹⁴³

Article 16

Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique

En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties contractantes s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées.

¹⁴⁴

Article 17

Droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique, les Parties contractantes prendront toutes les mesures nécessaires et appropriées à cette fin, y compris la création ou le maintien d'institutions ou de services appropriés.

¹⁴⁵ Conclusions III, p. 87.

¹⁴⁶ Rapport III, §§ 37-38, pp. 8-9.

Il existe là une divergence sur la portée de l'article et sur les conditions minimales qu'un Etat doit remplir pour se conformer à cette disposition.

L'argumentation du Comité gouvernemental nous semble quelque peu curieuse : comment aboutir à une protection sociale et économique de la mère et de l'enfant sans inclure la protection juridique ? Comment peut-on dire qu'une disposition est respectée, alors même que le cercle de personnes qui nécessiterait le plus de protection selon cet article n'en bénéficie précisément pas ?

18. *Le droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes (art. 18)*¹⁴⁷

Les experts indépendants constatent que les Etats qui ont ratifié cette disposition n'ont pas pris jusqu'ici des mesures spécifiques pour assurer une application libérale des dispositions en vigueur ou pour simplifier les formalités devant permettre aux ressortissants d'autres Parties contractantes l'exercice d'une activité lucrative sur leur territoire.¹⁴⁸ Pour satisfaire aux engagements des trois premiers paragraphes de cet article, le gouvernement d'une Partie contractante doit établir :

- soit qu'au cours de la période couverte par le rapport l'application de la législation en vigueur a été libérale et que des progrès ont été accomplis dans le sens d'une souplesse et d'un libéralisme accrus à l'égard des ressortissants des autres Parties contractantes ;
- soit que la situation antérieure était déjà telle qu'aucun nouveau progrès n'était nécessaire pour se conformer aux engagements pris.¹⁴⁹

¹⁴⁷

Article 18

Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire de toute autre Partie contractante, les Parties contractantes s'engagent :

1. à appliquer les règlements existants dans un esprit libéral ;
 2. à simplifier les formalités en vigueur et à réduire ou supprimer les droits de chancellerie et autres taxes payables par les travailleurs étrangers ou par leurs employeurs ;
 3. à assouplir, individuellement ou collectivement, les réglementations régissant l'emploi des travailleurs étrangers ;
- et reconnaissent :
4. le droit de sortie de leurs nationaux désireux d'exercer une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes.

¹⁴⁸ Conclusions I, p. 79.

¹⁴⁹ Conclusions II, p. 60.

Le Comité gouvernemental renvoie à l'interprétation donnée par le Comité des ministres : « Là où les formalités existantes sont déjà simples, l'obligation contenue dans cette disposition de l'art. 18 doit être considérée comme remplie. De plus, si un Etat a déjà adopté une réglementation souple en ce qui concerne l'emploi des travailleurs étrangers — ou n'a pas de semblable réglementation — l'engagement de cet article doit être considéré comme rempli. »¹⁵⁰ Le Comité gouvernemental précise en outre que l'article comprend des restrictions. A leur sujet il souligne que « seul le gouvernement concerné peut décider s'il convient d'introduire ou de lever des restrictions et à quel moment. Ainsi, même si ces dispositions ont un caractère dynamique, on ne peut pas demander aux Parties contractantes d'aller au-delà d'un certain niveau de libéralisation, ou leur reprocher d'infléchir leur action en période de conjoncture difficile. »¹⁵¹

Tout en comprenant cette attitude, les experts indépendants soulignent qu'ils tiennent déjà compte de l'évolution conjoncturelle difficile.¹⁵² Cette divergence est due essentiellement aux indications insuffisamment explicites des premiers rapports gouvernementaux. Elle porte moins sur l'interprétation de l'art. 18 que sur la compétence de décision. Le Comité gouvernemental conteste ici la faculté des experts indépendants de déterminer seuls si les Etats satisfont ou non aux exigences de cette norme.

Relevons encore d'autres divergences dans le contexte de cet article : pour le Comité gouvernemental, certaines exigences administratives conduisent à une meilleure protection du migrant : ainsi, l'exigence d'un permis de travail met le migrant à l'abri d'abus sur le marché de l'emploi.¹⁵³ La limitation de l'autorisation de travailler dans un secteur déterminé est jugée conforme à la Charte, dans certains cas du moins, par le Comité gouvernemental,¹⁵⁴ non conforme par les experts indépendants.¹⁵⁵ Il subsiste donc ici au moins une divergence¹⁵⁶ sur la portée de cette disposition.

19. *Le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (art. 19)*¹⁵⁷

Tandis que le Comité gouvernemental partage l'opinion des

¹⁵⁰ Doc. CM (60) 157, et Doc. CM (61) I, cités à la p. 66 du Doc. CE Soc/Tr.Pr. (70) 7, cités dans Rapport I, § 14, p. 4.

¹⁵¹ Rapport III, §§ 41 et 43, p. 9.

¹⁵² Conclusions IV, p. 109.

¹⁵³ Rapport III, § 45, p. 10.

¹⁵⁴ Rapport III, § 47, p. 10.

¹⁵⁵ Conclusions III, p. 91.

¹⁵⁶ Deux, avec celle mentionnée plus haut.

experts indépendants dans neuf paragraphes de cet article, il diverge dans l'interprétation de l'art. 19, § 6, relatif au regroupement familial.¹⁵⁸ Pour les experts indépendants, cette norme comprend l'obligation d'assister les travailleurs migrants à trouver un logement, à moins que les conditions du marché du logement soient telles qu'aucune mesure particulière ne s'impose.¹⁵⁹

157

Article 19

Droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie contractante, les Parties contractantes s'engagent :

1. à maintenir ou à assurer qu'il existe des services gratuits appropriés chargés d'aider ces travailleurs et, notamment, de leur fournir des informations exactes et à prendre toutes mesures utiles, pour autant que la législation et la réglementation nationales le permettent, contre toute propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration ;

2. à adopter, dans les limites de leur juridiction, des mesures appropriées pour faciliter le départ, le voyage et l'accueil de ces travailleurs et de leurs familles, et à leur assurer, dans les limites de leur juridiction, pendant le voyage, les services sanitaires et médicaux nécessaires, ainsi que de bonnes conditions d'hygiène ;

3. à promouvoir la collaboration, suivant les cas, entre les services sociaux, publics ou privés, des pays d'émigration et d'immigration ;

4. à garantir à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire, pour autant que ces matières sont régies par la législation ou la réglementation ou sont soumises au contrôle des autorités administratives, un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux en ce qui concerne les matières suivantes : a) la rémunération et les autres conditions d'emploi et de travail ; b) l'affiliation aux organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives ; c) le logement ;

5. à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs propres nationaux en ce qui concerne les impôts, taxes et contributions afférents au travail, perçus au titre du travailleur ;

6. à faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir lui-même sur le territoire ;

7. à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux pour les actions en justice concernant les questions mentionnées dans le présent article ;

8. à garantir à ces travailleurs résidant régulièrement sur leur territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ;

9. à permettre, dans le cadre des limites fixées par la législation, le transfert de toute partie des gains et des économies des travailleurs migrants que ceux-ci désirent transférer ;

10. à étendre la protection et l'assistance prévues par le présent article aux travailleurs migrants travaillant pour leur propre compte, pour autant que les mesures en question sont applicables à cette catégorie.

¹⁵⁸ Voir Rapport III, § 47, p. 10, et Rapport V, p. 16.

¹⁵⁹ Conclusions III, p. 104.

Le Comité gouvernemental ne pense pas que les gouvernements soient tenus à garantir dans tous les cas un logement aux travailleurs migrants et à leurs familles.¹⁶⁰ Il confirme son appréciation dans le cinquième rapport.¹⁶¹

La divergence est minime : il faut une garantie en cas de crise de logement, selon les experts indépendants, une garantie, mais pas dans tous les cas, pour le Comité gouvernemental, qui reconnaît dans ce contexte le principe de la non-discrimination entre nationaux et étrangers.¹⁶² La divergence subsiste néanmoins : elle porte sur l'étendue de cette garantie.

20. *Ces divergences d'interprétation retardent-elles la ratification de la Charte ?*

Une divergence d'interprétation d'un texte juridique est toujours source d'insécurité. En effet, même si Sur qualifie cette confrontation dialectique entre deux organes de contrôle de la Charte de positive,¹⁶³ elle ne saurait l'être que si elle aboutit finalement à un consensus. Or, comme nous venons de le voir, il est prématuré d'affirmer une chose pareille. Dès lors, il n'est pas surprenant qu'une divergence confirme certaines autorités nationales des Etats non parties à la Charte dans leur expectative. Nous avons tenté de connaître, par voie de questionnaire auprès des services intéressés des différents Etats, les raisons de leur retard dans la ratification de la Charte. Il ressort de cette enquête, comme du reste des rapports du Comité gouvernemental, que c'est en premier lieu l'attitude rigoureuse des experts indépendants qui a fait adopter une position de prudence aux différents gouvernements non encore liés par la Charte sociale.¹⁶⁴

Cette opinion quasi unanime est certes un indice supplémentaire de l'indépendance des membres du Comité d'experts indépendants, mais permet-elle de les rendre exclusivement responsables du retard de certains Etats à ratifier la Charte ? Nous ne le pensons pas. En effet, la Charte sociale lie les Etats. Or, les Etats défendent

¹⁶⁰ Rapport III, § 53, p. 11.

¹⁶¹ Rapport V, p. 16.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ Sur, art. cit., p. 99.

¹⁶⁴ L'auteur a envoyé un questionnaire aux ministères compétents des dix-neuf Etats concernés (l'Espagne et la Principauté du Liechtenstein n'étaient alors pas encore membres du Conseil de l'Europe). Pour les Etats non membres de la Charte, le questionnaire portait notamment sur la question : « Quelles sont les difficultés qu'éprouve votre gouvernement à ratifier la Charte sociale européenne ? »

avec un automatisme presque légendaire leur souveraineté. Dans le mécanisme de contrôle de la Charte, c'est le Comité gouvernemental qui assume ce rôle. Il n'est dès lors pas étonnant qu'une certaine solidarité s'établisse entre le Comité gouvernemental, représentant les administrations des Etats ayant accepté la Charte, et les administrations des Etats non encore parties à ce traité. Tous deux, en effet, défendent une seule et même chose : la souveraineté de leurs Etats respectifs.

Ainsi, tant que la Charte ne sera pas ratifiée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, le mécanisme de contrôle sera soumis aux influences divergentes des administrations liées par la Charte sociale et de celles qui ne le sont pas. Le Comité gouvernemental maintiendra sa position à l'égard des experts indépendants en soulignant que seule une attitude flexible permettrait d'augmenter le nombre de ratifications ; simultanément, les Etats non parties à la Charte soutiendront par leur comportement cette thèse du Comité gouvernemental. Ainsi, tant que le Comité d'experts indépendants maintiendra une interprétation « rigoureuse » de la Charte, il n'y aura pas de nouvelles ratifications. Le désir que l'on a d'extension géographique de la Charte est donc en opposition avec l'application rigoureuse qu'on en fait. Il s'agit d'un véritable dilemme. Seul le Comité des ministres, comme unique organe de décision de la Charte, serait en mesure de le résoudre. Or, comment se prononcerait-il, lui qui rassemble à la fois les Etats liés et les Etats non liés par la Charte ? De fait, il s'est jusqu'ici abstenu de toute décision sur ce point.

Nous avons vu plus haut¹⁶⁵ que les experts indépendants ont adopté une attitude plus nuancée sur quelques points formels (comme la proposition de recourir à des recommandations à l'égard de certains Etats) et que le Comité gouvernemental a salué ce changement en soulignant que les positions des deux comités s'étaient rapprochées.¹⁶⁶ Cette évolution a probablement fait naître l'espoir que les experts indépendants reverraient encore leur attitude quant aux divergences de fond. Serait-ce possible ? Peut-on s'attendre à ce qu'un organe quasi-judiciaire se laisse guider par des considérations d'opportunité ou de tactique politique ?

Cette évolution pourrait se présenter, mais elle serait lourde de conséquences : le seul élément indépendant des gouvernements perdrait en effet son indépendance en adoptant leurs préoccupations. Or, aussi timide que soit la construction extragouvernementale de la Charte sociale (nous n'osons pas utiliser le terme de supranational

¹⁶⁵ Voir aussi pp. 80 et ss.

¹⁶⁶ Rapport IV, § 9, p. 3.

dans ce contexte, de peur de rendre impossible le débat objectif), c'est là son élément le plus précieux. C'est en effet l'interprétation des experts qui a déjà permis à la Charte de réaliser certains résultats concrets.¹⁶⁷ Sans cet élément, la Charte ne serait certes plus un instrument de progrès social ou une source de développement du droit social international. Il nous semble dès lors que le point de vue des experts indépendants, fondé sur une interprétation juridique d'un texte juridique ne saurait être abandonné pour de simples motifs d'opportunité politique.

Quatre Etats¹⁶⁸ ont adhéré à la Charte pendant les douze années qui ont suivi son entrée en vigueur. Si les interprétations rigoureuses données de la Charte par les experts indépendants avaient été la seule cause d'une certaine retenue à la ratifier, ces Etats auraient fait usage de la faculté que leur laisse l'art. 20 et ils n'auraient pas accepté les postulats controversés du traité. Le tableau suivant reprend les paragraphes controversés entre experts indépendants et gouvernementaux et les engagements des quatre Etats qui ont adhéré pendant les différents cycles de contrôle :

<i>Disposition sur laquelle il existe un différend d'interprétation</i>	<i>Autriche</i>	<i>Chypre</i>	<i>France</i>	<i>Islande</i>
	<i>oui = accepté ; non = non acc.</i>			
Art. 1, § 2	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Art. 3, § 2	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Art. 4, § 3	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Art. 5	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Art. 6, § 4	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Art. 7, § 3	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Art. 8, § 1	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Art. 13, § 1	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Art. 17	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Art. 18, § 1	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Art. 18, § 2	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Art. 18, § 3	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>
Art. 18, § 4	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>

Il faut relever que Chypre, dont l'évolution sociale n'a pas encore rejoint la moyenne européenne, présente le plus de « non » dans notre tableau. La majorité de « oui » est telle qu'elle permettrait de déduire que les divergences d'interprétation entre les organes de contrôle n'ont eu que très peu d'effets sur les Etats qui ont adhéré à la Charte au cours des différents cycles de contrôle. Mais qu'en est-il des Etats qui ne sont pas encore parties à la Charte :

¹⁶⁷ Voir pages 171 et ss.

¹⁶⁸ Autriche, Chypre, France, Islande.

nous traiterons le cas de la Suisse plus loin. Pour ce qui est de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas, il ressort des informations que nous avons reçues¹⁶⁹ que c'est essentiellement la question du droit de grève et plus particulièrement du droit de grève des fonctionnaires qui suscite le plus grand nombre de problèmes.¹⁷⁰ Le Portugal a adhéré au Conseil de l'Europe en septembre 1976 et s'efforça d'abord de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme.^{171a} Pour la Grèce, la difficulté réside dans le fait que les exigences de certaines dispositions de la Charte sont bien au-dessus de celles de la législation nationale. Dès lors, c'est la situation économique du pays qui explique sa non-appartenance à la Charte. De plus, il y a lieu de relever que la Grèce n'est revenue au Conseil de l'Europe qu'en 1975.^{171b}

Il ne nous a pas été possible d'obtenir des réponses de la Turquie et de Malte. Dans ces deux cas, des raisons économiques constituent probablement la cause de leur non-adhésion à la Charte.¹⁷² L'Espagne et la Principauté du Liechtenstein viennent d'adhérer au Conseil de l'Europe. Leur ratification de la Charte est encore prématurée.¹⁷³

Ainsi, en passant en revue les Etats qui ont rejoint la Charte au cours des différents cycles de contrôle et ceux qui n'y ont pas encore adhéré, nous arrivons aux conclusions suivantes :

Les Etats qui ont adhéré à la Charte au cours des cycles de contrôle ne se sont pas laissés décourager par les différences d'interprétation entre les experts indépendants et le Comité gouvernemental, puisque ces divergences ne les ont pas empêchés de ratifier les dispositions controversées, à quelques exceptions près.¹⁷⁴

Les Etats qui n'ont pas encore adhéré à la Charte forment deux groupes. D'une part les Etats du Bénélux, la Suisse et la Principauté du Liechtenstein, qui rempliraient objectivement les conditions pour adhérer à la Charte, mais qui hésitent essentiellement à cause de l'interprétation donnée au droit de grève par les experts

¹⁶⁹ Voir note 164, page 145.

¹⁷⁰ Voir page 130.

^{171a} Intervenue entretemps le 9 novembre 1978.

^{171b} Après une absence due au régime des colonels entre 1969 et 1975.

¹⁷² Depuis que Malte est gouverné par le gouvernement travailliste de M. Dom Mintoff qui cherche une coopération aussi bien avec le monde arabe qu'avec l'Europe, ce pays s'est un peu désintéressé du Conseil de l'Europe. En 1978-1979 le premier ministre maltais a cependant présidé le Comité des ministres du Conseil de l'Europe (voir Doc. AS [30] CR 10).

¹⁷³ Le 20 janvier 1978 (l'Espagne a signé la Charte le 27 avril 1978) et le 23 novembre 1978.

¹⁷⁴ L'Autriche n'a pas ratifié l'art. 6, § 4, en raison de l'interprétation qu'en donne le Comité d'experts indépendants.

indépendants.¹⁷⁵ D'autre part l'Espagne, la Grèce, Malte, le Portugal et la Turquie, dont les conditions économiques rendent difficile l'acceptation de certaines dispositions de la Charte, bien que des Etats se trouvant dans des situations analogues, tels que Chypre, l'Irlande et l'Italie, fassent déjà partie de la Charte. C'est du reste dans ces cas, comme nous le verrons plus loin, que la dynamique de la Charte a produit les effets les plus marqués.¹⁷⁶

Une dernière question qu'il nous reste à examiner dans ce contexte est celle de savoir si la divergence d'interprétation portant sur certaines dispositions est à l'origine du petit nombre de ratifications complémentaires de dispositions de la Charte en vertu de l'art. 20, § 3.¹⁷⁷ Il s'agit là d'une question fort difficile. En effet, les Etats qui ont ratifié la Charte dès son ouverture à la signature et à la ratification l'ont fait à un moment où les organes chargés du contrôle de la Charte n'avaient pas encore donné une interprétation aux dispositions de celle-ci. Dès lors, soit ils ont d'emblée ratifié des dispositions dont l'interprétation a ensuite été contestée, auquel cas ils sont exposés à la critique des experts indépendants, soit ils ne l'ont pas fait et ils doivent, pour ces dispositions, être considérés comme des Parties non contractantes. Cela étant, il ne nous est pas possible de dire avec certitude si oui ou non les divergences d'interprétation de la Charte ont retardé les procédures de ratifications complémentaires.¹⁷⁸ En revanche, nous pouvons affirmer que cette divergence d'opinion entre les deux organes n'a jamais eu pour conséquence la résiliation partielle d'une disposition controversée par une des Parties contractantes, alors même que l'art. 37, § 2 de la Charte prévoit expressément la possibilité d'une telle dénonciation. Il nous semble possible de dire que cette divergence a peut-être joué un rôle dans tel ou tel cas, mais pas d'une manière générale. La raison de la non-utilisation de cette possibilité doit être recherchée dans le fait que la phase initiale de la Charte n'est pas terminée, comme nous l'avons déjà souligné plus haut.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Voir pages 130 et ss.

¹⁷⁶ Voir pages 171 ss.

¹⁷⁷ En 1979, le Danemark (art. 4, § 3) et la Suède (art. 4, § 4, art. 7, § 1 et art. 19, § 7) ont procédé à des ratifications complémentaires. Il s'agit de la première fois que l'on enregistre des ratifications complémentaires de la Charte.

¹⁷⁸ Sur les quatre dispositions qui ont fait l'objet de ratifications complémentaires (voir ci-dessus, N. 177), l'interprétation de deux est contestée entre les experts indépendants et le Comité gouvernemental. Cette évolution semble confirmer que la divergence d'interprétation même si elle ralentit l'extension matérielle et géographique de la Charte ne bloque pas son évolution.

¹⁷⁹ Voir page 87.

Disposition	Interprétation contestée entre les deux organes	Nombre de ratifications originaires / compl.	Etats membres (maximum possible)
Art. 7, § 1	oui	2 + 1	11
Art. 8, § 2	non	3	11
Art. 8, § 3	non	5	11
Art. 8, § 4	non	5	11
Art. 2, § 1	non	6	11
Art. 2, § 4	non	6	11
Art. 4, § 4	non	6 + 1	11
Art. 7, § 4	non	6	11
Art. 7, § 6	oui	6	11
Art. 7, § 7	non	6	11
Art. 7, § 9	non	6	11
Art. 4, § 3	oui	7 + 1	11
Art. 7, § 5	non	7	11
Art. 19, § 7	non	7 + 1	11
Art. 19, § 8	non	7	11
Art. 8, § 1	oui	8	11
Art. 2, § 2	non	8	11
Art. 4, § 5	non	8	11
Art. 7, § 2	non	8	11
Art. 7, § 3	oui	8	11
Art. 7, § 8	non	8	11
Art. 7, § 10	non	8	11
Art. 10, § 4	non	8	11
Art. 18, § 3	oui	8	11
Art. 19, § 4	non	8	11
Art. 19, § 10	non	8	11
Art. 4, § 2	non	9	11
Art. 10, § 1	non	9	11
Art. 10, § 2	non	9	11
Art. 10, § 3	non	9	11
Art. 12, § 2	non	9	11
Art. 12, § 4	non	9	11
Art. 13, § 2	non	9	11
Art. 18, § 1	non	9	11
Art. 18, § 2	oui	9	11
Art. 18, § 4	oui	9	11
Art. 19, § 1	non	9	11
Art. 19, § 2	non	9	11
Art. 19, § 3	non	9	11
Art. 19, § 5	non	9	11
Art. 19, § 6	non	9	11

Art. 19, § 9	non	9	11
Art. 2, § 3	non	10	11
Art. 4, § 1	non	10	11
Art. 6, § 4	oui	10	11
Art. 9	non	10	11
Art. 11, § 1	non	10	11
Art. 11, § 2	non	10	11
Art. 12, § 3	non	10	11
Art. 13, § 1	oui	10	11
Art. 13, § 3	non	10	11
Art. 13, § 4	non	10	11
Art. 16	non	10	11
Art. 17	oui	10	11
Art. 2, § 5	non	10	11
Art. 1, § 1	non	11	11
Art. 2, § 2	oui	11	11
Art. 1, § 3	non	11	11
Art. 1, § 4	non	11	11
Art. 3, § 1	non	11	11
Art. 3, § 2	oui	11	11
Art. 3, § 3	non	11	11
Art. 5	oui	11	11
Art. 6, § 1	non	11	11
Art. 6, § 2	non	11	11
Art. 6, § 3	non	11	11
Art. 11, § 3	non	11	11
Art. 12, § 1	non	11	11
Art. 14, § 1	non	11	11
Art. 14, § 2	non	11	11
Art. 15, § 1	non	11	11
Art. 15, § 2	non	11	11

Il ressort de ce tableau que les dispositions controversées ont obtenu en moyenne le même nombre de ratifications que les autres. Celle qui a recueilli le moins d'acceptations¹⁸⁰ concerne l'égalité de salaire masculin et féminin, un principe de politique sociale qui suscite des controverses bien au-delà de la Charte sociale. Par ailleurs, la question qui a soulevé le plus grand nombre de discussions est certainement le droit de grève consacré à l'art. 6, § 4. Or, nous devons constater que seule l'Autriche n'a pas accepté cet engagement. Si nous comparons ce tableau avec celui de la page 147, il

¹⁸⁰ Jusqu'au IV^e cycle. Au cours du Ve cycle le Comité gouvernemental a créé deux nouvelles divergences, relatives à l'art. 7, § 1 (voir p. 133) et à l'art. 7, § 6 (voir p. 135).

serait permis de dire que la divergence d'interprétation des organes de contrôle aurait pu retarder la ratification des art. 7, § 3 et 8, § 1 concernant respectivement l'interdiction du travail des enfants en âge de scolarité obligatoire et les congés de maternité. En effet, ces deux dispositions n'ont pas été ratifiées par deux des quatre Etats qui ont accepté la Charte après la publication du premier rapport des experts indépendants. Cependant, elles recueillent huit ratifications sur onze possibles. Il nous semble dès lors permis de conclure ici que l'attitude rigoureuse des experts indépendants n'a jusqu'ici pas affecté l'attitude des Etats qui ont ratifié la Charte sociale depuis son entrée en vigueur et depuis le fonctionnement du mécanisme de contrôle.

21. *Conclusions*

A la lumière de l'examen qui précède, il nous semble permis de tirer les conclusions suivantes :

- les experts indépendants interprètent la Charte en précisant la portée et l'étendue des obligations qu'elle prévoit ;
- le Comité gouvernemental examine les situations concrètes, essaie de les expliquer et de les mettre en harmonie avec la Charte.

Les deux organes partent donc dans leur travail de points de vue foncièrement différents. Dans certains cas, ils arrivent à s'entendre, notamment lorsque les experts indépendants constatent que les Etats contractants satisfont aux exigences de la Charte. Dans d'autres, les deux comités restent sur leurs positions. Du point de vue du texte de la Charte, les experts indépendants ont raison. Leur position est alors considérée comme rigoureuse ou trop orientée vers le détail.¹⁸¹ Du point de vue institutionnel, la Charte n'offre aucune voie pour surmonter la difficulté : ainsi, soit le texte de la Charte n'est pas conforme à la réalité, soit les Etats contractants doivent adapter leur législation et leur pratique aux exigences de la Charte, ce qui n'est pas réaliste dans un certain nombre de cas : c'est là que réside le dilemme. La situation est peu satisfaisante : aussi longtemps qu'il n'y aura pas de décision sur la portée des articles offrant deux interprétations divergentes, les Etats concernés hésiteront à adapter leur législation ou leur pratique aux exigences plus strictes des experts indépendants. De plus, un certain nombre d'Etats préféreront retarder leur ratification aussi longtemps que l'interprétation de la Charte ne sera pas sûre.

La comparaison que nous venons d'établir montre à quel point

¹⁸¹ Rapport IV, § 5, p. 2, et § 9, p. 3.

la Charte risque de voir sa portée s'affaiblir. Or, le seul organe de décision de la Charte est le Comité des ministres, un organe politique. S'il tranche, sa décision sera dictée par des considérations politiques. Il n'est dès lors pas certain que l'interprétation de la Charte y gagnera en sûreté.

La comparaison a également montré que le Comité d'experts indépendants a examiné à chaque cycle de contrôle l'ensemble des 72 dispositions de la deuxième partie de la Charte, tandis que le Comité gouvernemental ne s'est attardé en cinq cycles qu'à 66 dispositions en tout.¹⁸²

D. *Applicabilité directe ou non de la Charte sociale*¹⁸³

D'une manière générale, la doctrine s'accorde pour dire que les droits sociaux sont des droits spécifiques qui ne peuvent pas être directement applicables, par le fait que leur concrétisation nécessite d'abord une activité législative ou conventionnelle.¹⁸⁴ Cette conception vaut également pour la Charte sociale qui « contient des engagements juridiques de caractère international, dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la partie IV (de la Charte) ».¹⁸⁵ Alder va même plus loin encore et nie jusqu'à la portée économique pratique d'un accord de ce genre.¹⁸⁶

Cependant, la Charte contient deux dispositions qui ne répondent pas à cette conception générale : L'article 6, § 4 reconnaît le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives, y compris le droit de grève, et l'article 18, § 4 reconnaît le droit de

¹⁸² Il a cependant examiné à deux reprises les art. 4, § 3, 7, § 3, 8, § 1, et 19, § 6 et l'art. 18 à trois reprises.

¹⁸³ Paul Jean Choffat, dans sa thèse, donne une bonne vue d'ensemble sur l'applicabilité directe des traités internationaux en général (Paul Jean Choffat, « L'applicabilité directe de l'Accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la CEE et la Confédération suisse », thèse, Lausanne, 1977).

¹⁸⁴ Voir Zanetti, in Civitas, p. 341 ; Wiebringhaus, *Comparaison Charte et Convention*, p. 531 ; Kaufmann, *Die Sozialrechte im Entwurf für eine neue Bundesverfassung*, Vortrag am Verbandstag des Christlichen Metallarbeiter-Verbandes in St. Gallen, Manuskript, Seite 9 ; Etienne Grisel, *op. cit.*, Rapport du groupe d'experts pour une nouvelle Constitution fédérale, pp. 56-66 ; Tomandl, art. cit. ; Zuleeg, art. cit. ; Pischel, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸⁵ Annexe à la Charte, Série des Traités européens n° 35, p. 27.

¹⁸⁶ « Eine unmittelbare, wirtschaftspolitische Bedeutung kommt diesem Abkommen (lire : Charte) nicht zu... Diese Bemühungen müssen dem... Normenkomplex der Menschenrechte zugerechnet werden... Es handelt sich hier eindeutig um Anwendungsfälle der international geschützten Menschenrechte... » (Alder, *op. cit.*, pp. 296-297).

sortie des nationaux désireux d'exercer une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes. De plus, les experts indépendants reconnaissent un droit subjectif aux personnes dans le besoin (art. 13, § 1). Enfin, Zuleeg mentionne encore l'art. 12, § 4.¹⁸⁷ Cette reconnaissance de droit signifie-t-elle que la Charte est directement applicable, au moins pour ce qui est de ces trois voire quatre dispositions ? La Charte serait-elle « self-executing » ? Un individu ou une personne morale pourraient-ils faire valoir ces droits devant un tribunal national ? C'est là une des questions les plus controversées de la Charte sociale dans la doctrine ; les organes de contrôle, quant à eux, n'ont jamais pris position à ce sujet.

Comme le souligne Koller, le principe de l'inapplicabilité directe présumée des traités internationaux est reconnu par la majorité de la doctrine.¹⁸⁸ Pescatore estime en revanche qu'« ... à défaut d'indications contraires, on considérera donc les dispositions des traités internationaux comme étant normalement douées d'effet direct à l'intérieur des Etats, de manière que ces dispositions peuvent être invoquées devant les juridictions... ».¹⁸⁹ Qu'en est-il de la Charte sociale ?

Wiebringhaus relève que « d'après une opinion largement partagée, il conviendrait d'interpréter le passage de l'Annexe relatif à la Partie III comme écartant non seulement la compétence de tribunaux internationaux ou d'autres organes inter-étatiques non spécifiés par la Charte pour appliquer celle-ci, mais aussi celle des tribunaux internes. Dans ces conditions, il paraît difficilement concevable de reconnaître à la Charte... le caractère d'un traité qui soit 'self-executing'. »¹⁹⁰ Le même auteur constate cependant une certaine incompatibilité entre cette conclusion et le libellé de l'art. 32 de la Charte.¹⁹¹ Pour Zanetti, les droits définis par la Charte « ne sont exécutoires qu'après une concrétisation par le législateur. Par conséquent, ces droits ne constituent pas déjà en eux-mêmes des droits proprement dits de l'individu comme tel... »¹⁹² Tomandl enfin déduit de la rédaction de la Charte que celle-ci ne saurait être directement applicable.¹⁹³

Wengler met en garde contre une prise de position trop rapide

¹⁸⁷ Zuleeg, art. cit., p. 352.

¹⁸⁸ Koller, *op. cit.*, p. 110.

¹⁸⁹ Voir Koller, *op. cit.*, p. 112.

¹⁹⁰ Comparaison Charte-Convention, p. 531.

¹⁹¹ *Ibid.*, N. 14.

¹⁹² Bernardo Zanetti, Les droits de l'homme et les questions sociales, in « Civitas », n° 5/6 (Februar, 1976), Jahrgang 31, 1975/1976, p. 345.

¹⁹³ Tomandl, art. cit., p. 19.

quant au caractère « self-executing » de certaines dispositions.¹⁹⁴ Il justifie l'impossibilité d'appliquer la Charte devant des tribunaux nationaux en soulignant qu'une instance judiciaire nationale ne saurait être compétente pour déterminer quelles normes de la Charte sont directement applicables.¹⁹⁵ Il dit notamment : « Es ist zu vermeiden, dass der Richter prüfen müsste, ob eine einzelne Bestimmung, obwohl sie ihrem Inhalt nach als Bestandteil des staatlichen Gesetzbuches vorstellbar ist, in dem betreffenden nationalen Recht erst dann eine sinnvolle Wirkung entfalten kann, wenn andere programmatische Vorschriften des Vertrags vom Gesetzgeber vermittelt detaillierter Regelung durchgeführt worden sind. Schliesslich soll der nationale Richter davor bewahrt werden, darüber entscheiden zu müssen, ob bestehendes staatliches Recht, welches wegen Widersprüchen zu irgendwelchen Vorschriften im Vertrag in der bisherigen Fassung nicht in Geltung gehalten werden soll, ohne Schaden sofort ersatzlos wegfallen kann, oder ob solches Recht weiterhin anwendbar bleibt, bis völkerrechtsgemäss neues Gesetzwerk erlassen worden ist. »¹⁹⁶ Wengler souligne enfin à juste titre que l'organe de contrôle suprême de l'application de la Charte est le Comité des ministres, donc un organe éminemment politique. Cet organe n'a pas seulement toute liberté de déterminer les faits, mais se laisse probablement influencer dans ses décisions par des questions d'opportunité politique. Selon lui, au Conseil de l'Europe, les Etats membres ne trouveront souvent pas judicieux de condamner un des leurs pour violation d'une disposition de la Charte. Il en déduit que « Wenn diese Politisierung des Kontrollverfahrens über den Vollzug der Sozialcharta offensichtlich von den Urhebern der Charta gewollt war, so ist es aber auch klar, dass dieser Zweck gestört wäre, wenn in dem einen oder dem anderen Signatarstaat schon durch nationale Gerichte entschieden worden wäre, dass ein bestimmter Vorgang in einem Signatarstaat eine Verletzung der Sozialcharta darstellt bzw. nicht darstellt. Dann wäre es schwer für das Ministerkomitee, aus Opportunitätsgründen diese Aeusserungen seitens eines unabhängigen Gerichts gänzlich zu ignorieren. Umgekehrt würde es in den Signatarstaaten erhebliche Schwierigkeiten machen, Entscheidungen ihrer Gerichte, die bereits die Sozialcharta in bestimmter Weise angewendet haben, rückgängig zu machen, wenn das Ministerkomitee, das ja eben kein echtes supranationales Gericht und keine Rechtsmittelinstanz über

¹⁹⁴ Wengler, p. 32.

¹⁹⁵ Wengler, p. 49.

¹⁹⁶ Wengler, pp. 50-51.

den nationalen Gerichten ist, zu einer anderen Auffassung über die Tragweite der Sozialcharta gekommen wäre. »¹⁹⁷

Parmi les partisans de l'applicabilité directe de la Charte — ou du moins des dispositions permettant une telle applicabilité — nous trouvons van Asbeck,¹⁹⁸ Isele,¹⁹⁹ Wiese,²⁰⁰ Zuleeg,²⁰¹ Mitscherlich²⁰² et Hohn.²⁰³ Voici leurs arguments. Pour van Asbeck, cette application directe doit être déduite non seulement du texte de la Charte, mais aussi de son lien de parenté avec la Convention européenne des droits de l'homme. Du moment où la Charte est le pendant de la Convention des droits de l'homme, celle-ci, étant une convention-sœur et ayant inspiré la Charte, comme le déclare son préambule, devrait avoir une force décisive pour l'interprétation de la Charte.²⁰⁴ A première vue, cependant, il semble que l'Annexe à la Partie III²⁰⁵ s'oppose à cette opinion. Le même auteur souligne cependant que si « une personne privée recourt contre son gouvernement au sujet d'une violation de l'art. 6, § 4 ou de l'art. 18, § 4, il ne s'agit plus d'un différend sur un « engagement de caractère international », mais sur la réalisation de la reconnaissance par un Etat d'un droit subjectif d'une personne privée. Il en résulte qu'un juge national serait compétent pour appliquer la Charte si l'ordre constitutionnel le permet. »²⁰⁶ Pour Isele, l'applicabilité directe de l'art. 6, § 4 se fonde sur trois arguments. D'abord le libellé même de ce paragraphe dans le contexte des trois autres paragraphes laisse présumer l'applicabilité. De plus, l'article 32 de la Charte, en vertu duquel celle-ci ne porte pas atteinte aux dispositions nationales plus favorables aux personnes protégées, pourrait être appliqué a contrario pour faire valoir l'applicabilité directe. En effet, pourquoi, dans le contexte de cette disposition, la personne protégée par la Charte ne pourrait-elle pas faire valoir l'interprétation la plus favorable dans les Etats où une telle applicabilité pourrait être admise ? Enfin, Isele invoque la tendance du droit international public moderne à étendre le domaine des normes « self-executing » en se fondant sur la nature et l'objet de l'accord, l'intention des parties et la situation donnée.²⁰⁷

¹⁹⁷ Wengler, pp. 62-63.

¹⁹⁸ Van Asbeck, pp. 439 et 440.

¹⁹⁹ Isele, p. 69.

²⁰⁰ Wiese, pp. 328 ss.

²⁰¹ Art. cit., pp. 352 et 360.

²⁰² Mitscherlich, pp. 57 et 58, mais aussi p. 37.

²⁰³ Hohn, pp. 141 ss.

²⁰⁴ *Op. cit.*, p. 439.

²⁰⁵ Voir plus haut.

²⁰⁶ *Op. cit.*, p. 440.

²⁰⁷ *Op. cit.*, p. 69 ; Berber, *Völkerrecht*, Band 1, p. 97.

Wiese souligne également qu'il faut, pour interpréter les dispositions 6, § 4 et 18, § 4 de la Charte, se servir de l'art. 1 de la Convention des droits de l'homme. De plus, l'Annexe à la Partie III ne dit pas que la Charte contient uniquement des engagements du type décrit dans cette annexe. De ce fait, elle n'exclut nullement la reconnaissance de droits et ne s'applique pas du tout aux deux dispositions évoquées plus haut. Il en est de même de la phrase introductive à la Partie II.²⁰⁸ Elle aussi ne se réfère qu'aux engagements des Etats et non pas à la reconnaissance de droits subjectifs et, de ce fait, elle ne s'applique pas qu'aux deux dispositions dont nous parlons. L'art. 32 enfin prévoit que les dispositions de la Charte ne portent pas atteinte aux dispositions de droit interne... qui sont ou entreront en vigueur. Un tel article n'a de sens que si la Charte contient non seulement des obligations pour les Etats, mais également des prescriptions au sujet desquelles un conflit entre la Charte et le droit interne est possible. Car autrement, il ne saurait y avoir d'« atteinte ». C'est précisément le cas des art. 6, § 4 et 18, § 4.

Si l'on déduit de la différence intrinsèque entre droits sociaux et droits individuels que les premiers ne sont guère de nature à concéder des droits individuels, le caractère de ces deux dispositions montre l'affinité de ces droits sociaux avec les droits politiques et individuels classiques : les deux peuvent être réalisés sans intervention du législateur : raison de plus pour leur reconnaître un caractère directement applicable.²⁰⁹

Hohn, dans son étude récente sur le droit de grève,²¹⁰ conteste en principe l'applicabilité directe de la Charte,²¹¹ mais reconnaît ce caractère à l'art. 6, § 4.²¹² Reprenant les arguments que nous avons vus plus haut, il les développe en soulignant que du moment où le caractère directement applicable de la Convention européenne des droits de l'homme et, partant, de son art. 11²¹³ est donné, le méconnaître à l'art. 6, § 4 de la Charte serait en contradiction avec les normes minima de l'ordre public commun à la Convention et à la Charte. De plus, « ... wäre es mit der Zielsetzung der Charta

²⁰⁸ « Les Parties contractantes s'engagent à se considérer comme liées, ainsi que prévu à la partie III, par les obligations résultant des articles et des paragraphes ci-après. »

²⁰⁹ Wiese, pp. 341-342.

²¹⁰ Michael Hohn, *Streikrecht und Aussperrungsrecht im Rahmen der schweizerischen Arbeitsverfassung und im internationalen Konventionsrecht*, insbesondere der Europäischen Sozialcharta, Reihe Arbeits- und Sozialwissenschaft, Band 3, thèse, Diessenhofen, 1978.

²¹¹ *Op. cit.*, pp. 138 et ss.

²¹² *Op. cit.*, pp. 141 et ss.

²¹³ Garantissant la liberté d'association, y compris le droit d'adhérer ou de constituer des syndicats.

nicht vereinbar, Bestimmungen, welche hinreichend bestimmt sind und die Sicherung des Einzelnen umgehend verwirklichen können, nur als Staatenverpflichtung anzusehen... ».²¹⁴ Enfin, le fait qu'un législateur n'a pas, ou n'a pas voulu préciser la portée partielle d'un droit²¹⁵ ne saurait être interprété dans un sens contraire à l'applicabilité directe, même si cette carence empêche le juge national de définir la portée d'un droit reconnu par un traité international dans le secteur spécifique considéré.²¹⁶

Résumant les conceptions de la doctrine et de la jurisprudence relatives à l'applicabilité directe, Choffat²¹⁷ arrive aux deux définitions suivantes :

« ... Selon la première, majoritaire, une norme est directement applicable dès lors qu'elle confère des droits ou impose des obligations aux individus. Elle doit en outre être susceptible d'application par les tribunaux internes.

» La seconde, minoritaire, détermine les normes douées d'applicabilité directe comme celles qui définissent la position juridique des justiciables sans que des lois ou des règlements d'application doivent être promulgués. »²¹⁸

Il semble, dès lors, que les art. 6, § 4 et 18, § 4 de la Charte sociale européenne soient effectivement directement applicables.

Une comparaison entre l'argumentation des adversaires et celle des partisans de l'applicabilité de la Charte sociale est intéressante : tandis que les adversaires²¹⁹ — et surtout Wengler²²⁰ — se fondent avant tout sur des arguments et des motifs à la fois politiques et pratiques, le raisonnement des partisans de l'applicabilité est uniquement juridique. Cette seconde thèse se trouve renforcée par les travaux de Mitscherlich²²¹ et de Hohn sur le droit de grève. Même Zanetti, dans son opinion dissidente aux Conclusions IV, relève au sujet du droit de grève qu'« il s'agit en effet d'un droit qui est self-executing ». ²²²

²¹⁴ *Op. cit.*, p. 146.

²¹⁵ Comme le droit de grève des fonctionnaires, interdit en Suisse.

²¹⁶ *Op. cit.*, p. 149.

²¹⁷ *Op. cit.*, p. 153, N. 183.

²¹⁸ *Op. cit.*, p. 28.

²¹⁹ Voir pp. 154 ss.

²²⁰ Voir p. 155.

²²¹ Voir p. 156.

²²² Conclusions IV, § 6, p. 139, opinion dissidente de M. Zanetti, tandis que H.J. Müller, art. cit., in Handbuch, p. 390, et Holzer, art. cit., p. 4, contestent une telle interprétation.

§ 2. Le rôle des partenaires sociaux dans le contrôle de l'application de la Charte durant les cinq premiers cycles de contrôle

A. *Généralités*

Nous avons vu plus haut que lors de l'élaboration de la Charte sociale les forces qui auraient souhaité un contrôle tripartite de la Charte n'ont pas pu s'imposer.²²³ Cependant, pour assurer un minimum de participation des milieux directement intéressés par le contrôle de la Charte, celle-ci prévoit deux possibilités d'intervention pour les partenaires sociaux : au moment de l'achèvement de la rédaction du rapport biennal, au niveau national et au moment de l'examen des rapports par le Comité gouvernemental, au niveau européen.²²⁴ De plus, les milieux intéressés ont une possibilité d'influence indirecte sur le contrôle de l'application de la Charte par le biais de l'Assemblée consultative et — dans une moindre mesure — par la participation d'un représentant de l'OIT aux travaux du Comité d'experts indépendants. Nous allons examiner quel a été le rôle des partenaires sociaux à tous ces niveaux durant les cinq cycles de contrôle.

Afin de mieux préciser le rôle joué par les organisations nationales et européennes d'employeurs et de travailleurs, nous avons adressé un questionnaire à tout organisme susceptible de recevoir, en vertu de l'art. 23 de la Charte sociale, une copie du rapport gouvernemental.

Dans ce questionnaire, nous posons les questions suivantes :

1. Le gouvernement envoie-t-il régulièrement le rapport biennal à ces organisations prévues par la Charte ?
2. De combien de temps ces organisations disposent-elles pour commenter le rapport gouvernemental ?
3. Ces organisations ont-elles déjà fait des remarques sur les rapports gouvernementaux ?

Ainsi, nous disposons pour notre travail à la fois de sources officielles du Conseil de l'Europe (Conclusions des experts indépendants, rapports du Comité gouvernemental et Avis de l'Assemblée consultative) et des réponses à notre questionnaire. L'analyse de ces deux catégories de documents nous a permis de décrire avec une certaine précision le rôle des partenaires sociaux dans le contrôle

²²³ Voir pages 29 ss.

²²⁴ Voir art 23 et art. 27 de la Charte.

de l'application de la Charte. Nous l'examinons ci-après du point de vue des organisations des employeurs et des organisations des travailleurs.

B. *Le rôle des organisations d'employeurs*²²⁵

Le dépouillement des documents officiels du Conseil de l'Europe permet de constater que la participation des organisations d'employeurs au mécanisme de contrôle de l'application de la Charte sociale est quelque peu sporadique. En effet, seule la Fédération de l'Industrie britannique²²⁶ a commenté le troisième rapport gouvernemental du Royaume-Uni,²²⁷ tandis que le premier rapport français examiné au cinquième cycle a donné lieu à des commentaires d'une organisation d'employeurs parallèlement à des observations d'une association de travailleurs.²²⁸ De plus, il semblerait, sur la base du Rapport du Comité gouvernemental de la Charte sociale, que les organisations d'employeurs ne se seraient fait représenter comme observateurs dans ce comité, en vertu de l'art. 27, § 2 de la Charte, qu'à partir des travaux du troisième cycle de contrôle.²²⁹

Aussi le Comité d'experts indépendants,²³⁰ le Comité gouvernemental²³¹ et l'Assemblée consultative²³² ont-ils regretté ce manque d'intérêt pour la Charte sociale de la part des organisations d'employeurs au niveau national et international.

Les réponses fournies par des organisations d'employeurs à nos

²²⁵ Voir à ce sujet aussi le discours prononcé par M. Agnelli au Colloque de Strasbourg sur la Charte (Doc. D [77] 28). Il affirme entre autre que « la Charte est un des documents qui traduit le mieux l'aspiration profonde des Européens à une société économiquement intégrée socialement juste et culturellement libérale... » (p. 1). Voir aussi Sovilla (Colloques économiques, p. 41) qui reflète l'attitude très réservée du patronat suisse à l'égard de la Charte. Cf. aussi p. 179.

²²⁶ Confederation of British Industry (CBI).

²²⁷ La Confédération a attiré l'attention des organes de contrôle sur un certain nombre d'erreurs de fait et sur l'ambiguïté de certaines expressions utilisées par le rapport gouvernemental britannique. Ces remarques ont été formulées en 1974 et concernent le 3e rapport biennal britannique portant sur les années 1970-1971. Voir aussi Conclusions III, § 26, p. XIX.

²²⁸ Rapport V, § 4, p. 2, et Doc. 4371, § 36, p. 22.

²²⁹ Rapport III, §§ 4-7, p. 2, Rapport IV, § 3, p. 2, et Rapport V, § 4, p. 2. Le Secrétariat général du Conseil de l'Europe nous a cependant confirmé leur participation déjà depuis le début du fonctionnement du système de contrôle. Sur ce point, les deux premiers rapports du Comité gouvernemental présentent donc une lacune.

²³⁰ Conclusions III, § 26, p. XIX.

²³¹ Rapport III, §§ 4-7, p. 2.

²³² Avis n° 64, § 25.

questions permettent sans aucun doute de confirmer le faible intérêt manifesté par ces organisations, même si elles nous amènent à nuancer quelque peu cette opinion : Tandis que les neuf organisations²³³ qui ont répondu à notre enquête affirment toutes recevoir régulièrement le rapport gouvernemental, elles ne sont pas toutes invitées à formuler des commentaires. Ainsi, ni les autorités irlandaises, ni les autorités autrichiennes n'ont clairement précisé que les organisations d'employeurs ont la possibilité d'apporter leurs commentaires. Il ressort de cette même enquête qu'en plus de l'organisation britannique, celles de la Norvège et du Danemark avaient déjà eu l'occasion de formuler des remarques.²³⁴ Comme la Charte prévoit que l'organisation consultée doit expressément faire part de sa volonté de communiquer ses observations au Conseil de l'Europe, il faut en déduire, ici aussi, une lacune dans le système d'information des organisations d'employeurs de la part de leur gouvernement national.²³⁵

Les commentaires que nous avons pu recueillir au moyen de notre enquête fournissent pourtant encore d'autres raisons du peu d'intérêt des organisations d'employeurs pour la Charte sociale : la coexistence de la politique sociale communautaire, des conventions de l'OIT et du Conseil de l'Europe contraignent ces associations à fixer des priorités d'intérêt. Là où elles ont une véritable possibilité de participer, soit par le biais de l'organisation tripartite de l'OIT, soit par les organes consultatifs plus puissants et mieux structurés des Communautés, elles participent plus activement qu'au Conseil de l'Europe. De plus, les organisations scandinaves et britanniques se fondent sur l'idée que leur législation sociale nationale est déjà suffisamment développée et que, par conséquent, il n'est plus essentiel de s'intéresser à la Charte sociale. Enfin, elles relèvent que le rapport de leur gouvernement décrit des situations de fait et qu'il n'y a pas lieu de les commenter aussi longtemps qu'elles correspondent à la réalité. Il ressort également de l'enquête que les organisations patronales sont bien introduites, dans la plupart des Etats, auprès des instances de décision au niveau gouvernemental et qu'il n'y

²³³ Neuf organisations de neuf Etats parties à la Charte ont répondu, seules les organisations des employeurs de Chypre et d'Islande n'ont pas participé à l'enquête.

²³⁴ *Norvège* : au sujet du marché du travail (art. 1), de la durée du travail (art. 2) et de la durée des vacances (art. 2, § 3), de la formation professionnelle (art. 10) et de la sécurité sociale (art. 12). *Danemark* : au sujet du droit à une rémunération équitable (art. 4) et au sujet du droit de négociation collective (art. 6).

²³⁵ Il semblerait en effet que les gouvernements n'insistent pas assez pour dire que l'organisation invitée à formuler des remarques exprime expressément son désir de les faire transmettre à Strasbourg.

a dès lors pas de divergence de fond entre gouvernements et organisations d'employeurs. Pour ces raisons, il semble difficile de susciter un plus grand intérêt de ces organisations pour la Charte sociale.

C. *Les organisations de travailleurs*²³⁶

Il ressort de la documentation officielle du Conseil de l'Europe que l'intérêt des centrales syndicales nationales n'est guère plus grand pour la Charte sociale que ne l'est celui des organisations patronales. En effet, seules l'organisation syndicale allemande, celle de Chypre et une de France ont présenté, selon les sources du Conseil de l'Europe, des remarques sur le rapport gouvernemental.²³⁷ De plus, le Comité gouvernemental signale dans son troisième rapport²³⁸ que la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et la Confédération mondiale du Travail (CMT) ont été invitées à déléguer des observateurs aux travaux de ce comité.²³⁹ Seule la première y a siégé sans discontinuité.²⁴⁰

Notre enquête auprès des organisations syndicales des Etats membres de la Charte²⁴¹ a confirmé les réponses que nous avaient déjà données les organisations d'employeurs.²⁴² Toutes ne sont pas régulièrement consultées, ou ne sont pas invitées à commenter le rapport gouvernemental ou encore l'ont fait sans que leur commentaire ait été transmis à Strasbourg.²⁴³ Cette enquête révèle aussi la prio-

²³⁶ Voir aussi Casetti, *op. cit.*

²³⁷ Conclusions III, § 26, p. XIX, et Rapport V, § 4, p. 2.

²³⁸ Rapport III, § 2, p. 2.

²³⁹ La CISL a commenté l'interprétation des experts indépendants de l'activité lucrative (qu'elle ne partage pas) et soutient son opinion du regroupement familial (Rapport III, p. 17).

²⁴⁰ La CMT a toujours contesté le manque de pouvoir décisionnel des représentants du monde ouvrier dans les organes du Conseil de l'Europe (Rapport III, § 5, p. 2). Au 4^e et au 5^e cycles, c'est la Confédération Européenne des Syndicats qui a participé (Rapport IV, § 3, p. 2, et Rapport V, § 4, p. 2).

²⁴¹ Nous avons obtenu des réponses d'associations de travailleurs de tous les Etats parties à la Charte.

²⁴² Voir page 160.

²⁴³ N'ont pas été invités du tout : Cyprus Turkish Trade Unions Federation, Landesorganisationen i Sverige, Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, Force Ouvrière, Faellesradet for danske Tjenestemand og Funktionsorganisationsen. N'ont pas été régulièrement invités : Irish Congress of Trade Unions (n'ont reçu que le deuxième rapport), Landesorganisationen i Norge. Ont présenté des remarques sans qu'elles ne parviennent à Strasbourg : (British) Trade Union Congress (TUC) sur la sécurité sociale ; Landesorganisationen i Danemark, sur la ratification supplémentaire de dispositions de la Charte. Les organisations syndicales nous ont fait connaître d'autres remarques dans ce contexte : Autriche : les prises de position de l'Oesterreichischer Gewerkschaftsbund (OeGB) ont été insérées dans les

rité accordée aux travaux des Communautés²⁴⁴ et à l'OIT. Les syndicats autrichiens souhaitent que la Charte suscite un plus grand intérêt auprès des autres organisations syndicales des pays membres et un syndicat scandinave suggère une réorganisation complète de l'activité sociale du Conseil de l'Europe, « la Charte étant déjà dépassée dans un grand nombre de ses postulats ».²⁴⁵ Enfin, un organe tripartite associé aux travaux du Conseil de l'Europe est souhaité par plusieurs organes syndicaux nationaux.²⁴⁶ Le représentant de la CES au Colloque de Strasbourg organisé par l'Assemblée a formulé cette exigence en ces termes : « ... Notre demande sera donc très brutale : la Confédération Européenne des Syndicats estime qu'au même titre que les experts gouvernementaux, les mandatés des organisations des travailleurs puissent prendre part aux travaux de contrôle. C'est à notre avis le prix à payer pour une plus grande efficacité de la Charte sociale, mais aussi pour un élargissement de cette Charte dans tous les pays européens membres du Conseil de l'Europe... »²⁴⁷

D. *Raisons de la faible participation des organisations d'employeurs ou de travailleurs*

Comme il ressort des deux alinéas précédents, ces raisons sont essentiellement de trois ordres :

La coexistence d'efforts de progrès et de codification dans plusieurs organisations internationales a pour conséquence que les associations se fixent, au niveau national, des priorités. Les organisations patronales et syndicales des Etats membres des Communautés qui sont parties à la Charte (six sur neuf) sont orientées vers Bruxelles bien plus que vers Strasbourg, en raison de l'ensemble des activités de chacune des deux organisations, les Communautés déployant une activité générale intéressant de très près les partenaires sociaux. De plus, et les gouvernements des Etats membres en portent seul la responsabilité, les moyens mis à disposition du Conseil

rapports gouvernementaux comme prises de positions gouvernementales ; *France* : la CFDT relève que le rapport gouvernemental est trop vaste pour pouvoir être commenté par un syndicat, vu le peu d'intérêt que présentait jusqu'alors le Conseil de l'Europe pour eux. ; *République fédérale d'Allemagne* : le Deutscher Gewerkschaftsbund désire intensifier sa coopération avec le Conseil de l'Europe.

²⁴⁴ Les syndicats britanniques, irlandais, italiens et français soulignent cet aspect.

²⁴⁵ Comme le relève Landesarorganisationen i Danmark.

²⁴⁶ Landesarorganisationen i Danmark, DGB (Allemagne), Force Ouvrière (France).

²⁴⁷ F. Staedelin, secrétaire général de la CES (Doc. D [77] 29, p. 3).

de l'Europe sont bien inférieurs à ceux dont disposent les Communautés.²⁴⁸ Ces mêmes organisations, comme celles des autres pays liés par la Charte, suivent régulièrement les travaux de l'OIT, organisation plus ancienne et plus spécialisée dans le droit social international que le Conseil de l'Europe. De plus, la structure tripartite de l'OIT garantit aux organisations professionnelles une participation directe aux mécanismes de décision.

L'absence d'organismes tripartites de décision est, en corollaire, la deuxième raison du peu d'intérêt des syndicats et des organisations d'employeurs pour les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine social et, partant, pour la Charte sociale européenne. Le fait que le Conseil de l'Europe n'a, pendant longtemps, pas été en mesure de prendre à sa charge les frais des délégués d'organisations professionnelles observatrices a contribué, dans ce contexte, à amoindrir encore le peu d'enthousiasme pour la Charte.

La Charte est née entre 1955 et 1961. Depuis lors, les problèmes sociaux et les préoccupations sociales auprès des Parties contractantes ont dépassé le cadre de la Charte. Synthèse des postulats sociaux provenant des régions fortement développées et de celles qui ne le sont pas encore en Europe, elle n'apporte finalement plus rien de décisif pour la politique sociale dans certains pays, alors qu'elle n'offre pas de mécanismes suffisamment forts pour résoudre les problèmes sociaux d'autres pays. Dans ce contexte, elle restera toujours une convention utile et appréciée, certes, mais ne sera jamais à l'avant-scène comme « Charte de tous les travailleurs de l'Europe libre ».²⁴⁹

Notre enquête, si elle ne confirme pas totalement l'opinion du Comité gouvernemental disant que « les partenaires sociaux, qui connaissent parfaitement les réalités et ont la possibilité de présenter des observations, ne s'abstiendraient pas de le faire s'ils estimaient que les assertions contenues dans les rapports sont trop partisans »²⁵⁰ permet tout de même de conclure que les rapports nationaux reflètent assez bien la situation sociale dans chacun des pays pour la période de contrôle respective. Malheureusement, les rapports parviennent aux organisations professionnelles deux ans

²⁴⁸ Budget global des Communautés pour 1975 : 5.825.283.360.— UC (alors ≈ US \$, in Neuvième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes, 1975, p. 35, et J.O.C.E., L 54 du 28 février 1975, 1,37866 US \$ = 1 UC = 5,88025 FF ; valeur au 16 août 1979). Budget global du Conseil de l'Europe pour 1975 : 111.040.000.— FF, pour 1978 : 157.098.350.— FF, in Résolution (74) 44, relative au budget général de l'exercice 1975, p. 3, + Résolution (77) 52 (budgets).

²⁴⁹ Comme le souhaitaient certains membres de l'Assemblée consultative au moment de l'élaboration de la Charte. Voir pages 21 ss.

²⁵⁰ Rapport III, § 22, p. 6, et Rapport IV, § 13, p. 4.

après la période de référence et ne sauraient dès lors plus susciter pour cette raison également un très grand intérêt.

E. *L'utilité d'observateurs au niveau européen*

En vertu de l'art. 27, § 2 de la Charte, les organisations professionnelles faitières d'Europe ont la possibilité d'assister aux travaux du Comité gouvernemental comme observateurs. Le troisième rapport de ce Comité définit plus étroitement leur rôle et leur compétence : « Les observateurs ont la possibilité de diffuser leurs propres documents sur les sujets à l'étude, de formuler des observations lors de la préparation du rapport au Comité des ministres et, enfin, de demander l'insertion d'observations dans une annexe audit rapport ». ²⁵¹ La Confédération européenne des syndicats (CES) a saisi cette occasion dans les quatrième et cinquième rapports ²⁵² en soulignant les difficultés de participation des organisations syndicales nationales : « La participation des partenaires sociaux est rendue difficile du fait que les organisations nationales ne peuvent que faire des commentaires sur le rapport biennal de leur pays et qu'elles ignorent les suites qui y sont données. Il faut donc trouver un moyen qui permette d'associer plus étroitement les organisations nationales aux travaux du Comité (gouvernemental). » ²⁵³

La CES met ainsi en évidence une difficulté supplémentaire des organisations professionnelles à participer plus activement aux travaux de contrôle de la Charte.

Nous devons souligner, en conclusion de ce paragraphe, que les organisations professionnelles n'ont que peu de possibilités d'intervention sur le contrôle de l'application de la Charte. De surcroît, cette faible possibilité n'est pas pleinement utilisée, parce que l'effort que devraient fournir les organisations pour participer activement n'est pas en relation avec les résultats qu'elles pourraient obtenir. C'est du moins ce qui ressort des réponses reçues dans le cadre de notre enquête.

§ 3. Rapports relatifs aux dispositions qui n'ont pas été acceptées

L'art. 22 de la Charte prévoit que les Parties contractantes qui n'ont pas accepté toutes les dispositions de la Charte doivent sou-

²⁵¹ Rapport III, § 6, p. 2.

²⁵² Rapport V, p. 19 : la CES commente matériellement le rapport en soulignant sa position, et Rapport V, p. 14.

²⁵³ Rapport IV, annexe, pt 13, p. 14.

mettre à des intervalles réguliers, à déterminer par le Comité des ministres, un rapport complémentaire portant sur ces dispositions.²⁵⁴ Tous les organes chargés du contrôle de l'application ont discuté de l'opportunité de la mise en œuvre du système prévu à l'art. 22. Les experts indépendants²⁵⁵ et l'Assemblée consultative,²⁵⁶ ainsi que le délégué italien au Comité gouvernemental,²⁵⁷ n'ont jamais cessé de demander l'application de cette disposition.²⁵⁸ Un projet de formulaire permettant la mise en vigueur de l'art. 22 vient d'être adopté par le Comité des ministres.²⁵⁹

Les experts indépendants ont souligné l'utilité de la mise en vigueur de cette procédure complémentaire : « Si cette procédure n'était pas utilisée, le Comité serait mis dans l'incapacité de mener à bien les tâches à lui confiées par la Charte. En particulier, il ne sera pas en mesure de porter un jugement valable sur l'ensemble de la politique sociale d'un gouvernement — même en ce qui concerne les dispositions acceptées par ce gouvernement — sauf à connaître les raisons empêchant ce dernier d'appliquer certaines dispositions particulières. »²⁶⁰ Les experts indépendants soulignent que cette procédure permettrait en outre de mieux connaître les raisons pour lesquelles un certain nombre de dispositions de la Charte ne sont que peu ou pas acceptées par les Etats liés à la Charte.²⁶¹ Il répète son argumentation dans les Conclusions IV.²⁶² L'argumentation des experts indépendants est essentiellement pratique. La mise en œuvre de l'art. 22 leur permettrait de mieux accomplir leur travail. L'Assemblée consultative, de son côté, a également insisté à chaque

²⁵⁴ Voir page 31.

²⁵⁵ Conclusions I, § 14, p. 9, Conclusions II, § 10, p. XV, Conclusions III, § 33, p. XXI, Conclusions IV, § 19, p. XVII, Conclusions V, § 21, p. XVIII.

²⁵⁶ Doc. 2943, § 16, p. 2 et Exposé des motifs, § 29, p. 5, et § 40, p. 7 ; Doc. 3276, révisé, § 20, p. 2, et Exposé des motifs, §§ 9 et 10, p. 5 ; Doc. 3592, p. 5, et Exposé des motifs, § 5, p. 4 ; Doc. 3949, § 5, p. 2. L'Assemblée exprime sa satisfaction sur la décision du Comité des ministres de mettre en œuvre cette procédure.

²⁵⁷ Cette attitude se comprend, l'Italie ayant ratifié l'ensemble des dispositions de la Charte. (Rapport I, § 12, p. 3 ; Rapport II, § 27, p. 8 ; Rapport III, § 15, p. 5.)

²⁵⁸ Pour la position du Comité gouvernemental, cf. Rapport I, § 12, p. 3 ; Rapport II, § 27, p. 8 ; Rapport III, § 15, p. 5 ; Rapport IV, § 14, p. 4 (contient l'avis du comité de mettre en œuvre cette procédure en même temps que le rapport biennal détaillé sur un tiers et généralisé sur deux tiers des dispositions (voir à ce sujet page 222).

²⁵⁹ La décision de principe a été prise en janvier 1977 et prévoit que les premiers rapports doivent être présentés dès 1979 (Rapport V, § 16, p. 4).

²⁶⁰ Conclusions I, § 14, p. 9.

²⁶¹ Conclusions III, § 33, p. XXI.

²⁶² Conclusions IV, § 19, p. XVII.

cycle sur la nécessité de mettre en œuvre l'art. 22. Son argumentation est plus juridique : « Il convient de remarquer que, si la Charte ne contient aucune précision sur la finalité de l'art. 22, on peut cependant relever que celui-ci est visiblement inspiré de l'art. 19 de la Constitution de l'OIT, où il a été prévu (§ 5, litt. e) que les membres de l'organisation qui n'ont pas ratifié une convention adoptée par la Conférence doivent faire rapport, à des périodes appropriées, sur l'état de leur législation et de leur pratique concernant l'objet de la convention, « en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toute disposition de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs ou par toute autre voie, et en exposant quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification d'une telle convention. De toute évidence, il s'agit (...) d'éviter qu'une convention qui n'a pas été ratifiée demeure oubliée et d'encourager les Etats à revoir périodiquement leur situation vis-à-vis d'une telle convention, pour les amener à la ratifier, et, d'autre part, d'attirer l'attention sur les points qui, entraînant des difficultés pour les Etats, rendraient utile, voire nécessaire, une révision de la convention. Dans le même sens, les auteurs de la Charte ont prévu que des rapports devraient être présentés par les Parties contractantes au sujet des dispositions de cet instrument qu'elles n'auraient pas encore acceptées. Pour répondre aux exigences de l'art. 22, les Etats présentant un rapport doivent naturellement, comme c'est le cas sous le régime de l'art. 19 de la Constitution de l'OIT, indiquer les difficultés qui, d'après eux, les empêchent d'accepter telle disposition ou en retardent l'acceptation. Sinon, on ne verrait pas bien le sens de la disposition visée à l'art. 22, ni pourquoi ces rapports seraient soumis, comme le prévoit l'art. 24 de la Charte, à l'examen du Comité d'experts. Dès lors, l'Assemblée consultative devrait approuver le point de vue du Comité d'experts selon lequel il appartient à celui-ci d'examiner, en application de l'art. 22, les raisons qui ont empêché les Parties contractantes d'accepter certaines dispositions de la Charte... De toute façon, la disposition de l'art. 22 crée une obligation à la fois au Comité des ministres, qui doit fixer les intervalles auxquels les rapports doivent être demandés, et aux Parties contractantes. »²⁶³

Quelles sont les raisons qui ont poussé le Comité gouvernemental à s'opposer pendant longtemps à la mise en œuvre de l'art. 22 ? « Etant donné qu'à ce jour seulement un nombre relativement restreint d'Etats ont ratifié la Charte sociale, et que, parmi ceux-ci, un seul en a accepté toutes les dispositions, le Comité, à l'unanimité

moins une exception, estime qu'il serait prématuré de s'engager dans cette voie. »²⁶⁴

Nous constatons une fois de plus que le souci premier du Comité gouvernemental est de voir le plus grand nombre possible d'Etats ratifier la Charte. Nous avons cependant vu que les experts indépendants désireraient la mise en vigueur de l'art. 22 pour mieux pouvoir procéder à leur examen. Il est regrettable que le Comité des ministres ait attendu le mois de janvier 1977 pour déclencher la mise en œuvre de l'art. 22.

Depuis lors, il a approuvé le projet de formulaire et l'on peut s'attendre incessamment aux premiers rapports fondés sur l'art 22 de la Charte.

²⁶⁴ Rapport II, § 27, p. 8.

DEUXIÈME PARTIE

LES RÉSULTATS
DE LA CHARTE SOCIALE
ET PROPOSITIONS
SUSCEPTIBLES DE LES AMÉLIORER

Section I :

LES RÉSULTATS DE LA CHARTE SOCIALE

Chapitre premier

APPRÉCIATION DES RÉSULTATS OBTENUS PAR LA CHARTE

Depuis qu'elle a été ouverte à la signature des Etats, la Charte sociale européenne fait partie du patrimoine juridique commun de l'Europe occidentale. Elle en est également le fruit. Il est dès lors difficile de déterminer avec exactitude quelles ont été et quelles sont ses influences. Elles peuvent intervenir à deux stades : avant sa ratification et après son entrée en vigueur dans un Etat déterminé. En vue de connaître la première forme d'influence, nous avons procédé à une enquête auprès des administrations nationales concernées. Nous nous sommes pourtant heurtés, dans bien des cas, au caractère intergouvernemental de la Charte. La discrétion qui entoure les services nationaux compétents rend l'accès aux informations très difficile. Nous avons étudié plus en détail ses effets sur la Suisse avant sa ratification de la Charte. Il ne s'agit toutefois pas là d'un cas typique à partir duquel des déductions seraient permises quant à l'influence indirecte de la Charte sur les autres Etats, car, du fait de sa situation géographique et de sa non-appartenance aux Communautés européennes, l'intérêt de la Suisse pour le Conseil de l'Europe et son activité est légèrement supérieur à celui des autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

§ 1. Influence de la Charte sur le droit interne avant sa ratification

« Une grande partie des effets de la Charte se produisent probablement déjà avant sa ratification, car ratifier cet instrument signifie essentiellement être déjà en mesure d'honorer les obligations découlant des dispositions acceptées. Cette affirmation vise essentiellement les Etats qui ratifient la Charte longtemps après sa conclusion ou

qui envisagent de le faire prochainement.»¹ Cette hypothèse de l'ancien Directeur des affaires économiques et sociales du Conseil de l'Europe n'est pas facile à vérifier dans les faits, tout en étant fort vraisemblable. Il est en effet rare qu'un gouvernement dise que c'est la Charte qui a conduit à telle ou telle réforme. Nous verrons aussi combien il est rare qu'une réforme législative soit la seule conséquence de la Charte sociale. Elle nous permet cependant de faire la distinction entre un premier groupe d'Etats, qui ont ratifié la Charte peu de temps après son ouverture à la signature (Italie, Suède, Norvège, Royaume-Uni, Danemark, République fédérale d'Allemagne et Irlande), ceux qui l'ont ratifiée par la suite (Chypre, Autriche, France et Islande) et un groupe d'Etats qui n'ont pas encore ratifié (Luxembourg, Belgique, Pays-Bas, Grèce, Turquie, Suisse, Malte, Portugal et Espagne).²

*A. Influence de la Charte
dans les premiers Etats
qui l'ont ratifiée, avant
la ratification*

Au moment de la conclusion d'une convention, on ne peut guère parler de son influence du point de vue juridique. En effet, elle ne saurait déployer d'effets directs qu'à partir de son entrée en vigueur. Or, s'agissant d'un traité international, il lui faut recueillir l'acceptation d'un certain nombre d'Etats³ avant qu'il ne conduise à des résultats. Comme toutes les Parties originaires liées par la Charte appartenaient au Conseil de l'Europe pendant toute la durée de son élaboration, c'est bien plus la situation sociale dans ces Etats qui a marqué le contenu de la Charte que celle-ci n'a déterminé le développement du droit social dans ces Etats. Mesurer l'influence des travaux préparatoires et des échanges d'informations intra-européens, ainsi que leurs effets sur l'évolution de la pensée des experts (conseillers ou fonctionnaires) et, donc, sur la législation et la pratique sociale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, voilà une entreprise difficilement réalisable, tant en raison de la discrétion gouvernementale qui entoure les documents-témoins qu'à cause de la fréquence de ces échanges. Aussi n'avons-nous évoqué cet aspect que par souci de dresser un bilan complet des effets réels ou potentiels de la Charte. Malgré la difficulté du sujet, nous nous sommes adressés aux administrations nationales et aux organisations

¹ Fadil H. Sur, La Charte sociale européenne, in *Annuaire européen*, vol. XXII, 1974, p. 103.

² Voir pages 145 et ss. Et la Principauté du Liechtenstein.

³ Cinq pour ce qui est de la Charte (art. 35, § 2).

professionnelles concernées. Nous résumons ici succinctement leurs réponses, qui nous laissent davantage sur des impressions que sur des éléments rigoureusement mesurables. Elles permettent cependant de dire que la Charte a eu une certaine influence. Les sept Etats qui ont ratifié la Charte dans les mois qui ont suivi sa conclusion sont d'une part des Etats hautement industrialisés avec une législation sociale relativement développée (Norvège, Royaume-Uni, Suède, République fédérale d'Allemagne et Danemark) et d'autre part des Etats qui, au début des années soixante, espéraient se hisser au même niveau (Irlande, Italie). Ce sont notamment ces Etats qui avaient élaboré la Charte, qu'ils estimaient dès lors taillée à leur mesure, avec cette conséquence qu'aucune modification législative nationale ne leur semblait s'imposer.⁴ La Charte prévoit la ratification partielle⁵ et permet donc aux gouvernements d'exclure l'acceptation des dispositions non conformes à leurs législations. Tous, sauf l'Italie, n'ont ainsi que partiellement ratifié la Charte. De plus, la portée de la Charte n'était alors pas connue. Ainsi, en République fédérale d'Allemagne, le débat parlementaire, par ailleurs très bref, révéla une incompatibilité de la constitution de Hesse avec l'art. 6, § 4 de la Charte, puisque le « lock-out » est prohibé dans ce Land allemand. Cette incompatibilité n'a pas empêché la République fédérale de ratifier cette disposition, la divergence n'ayant d'ailleurs pas été éliminée depuis.⁶

B. *Influence de la Charte
dans les Etats qui l'ont ratifiée
entre 1965 et 1976*

Un groupe de quatre pays (Autriche, Chypre, France et Islande) a accepté la Charte à un moment où ses organes de contrôle étaient déjà en fonction et où les résultats du premier cycle de contrôle étaient connus.⁷ Pour ces Etats, non seulement le texte même de la Charte, mais aussi son interprétation par les organes de contrôle, ont pu exercer une certaine influence. Il résulte de notre enquête

⁴ Le gouvernement irlandais nous communique qu'en ratifiant la Charte sociale le besoin de modifier la législation nationale ne s'est pas fait sentir (lettre du ministère des affaires sociales du 10 août 1977).

⁵ Art. 20.

⁶ Art. 29 de la Constitution du Land de Hesse. Isele relève à ce propos : « Das Aussperrungsverbot der Hessischen Verfassung Art. 29 Abs. 5 hat spätestens mit der Ratifizierung der Sozialcharta seine rechtliche Begründung verloren. » Hellmut Georg Isele, Die europäische Sozialcharta, in Sitzungsberichte der wissenschaftlichen Gesellschaft an der Johan Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. Main, Band 4, Jahrgang 1965, Nr. 3, p. 60.

⁷ A l'exception de Chypre qui a ratifié la Charte en mars 1968.

auprès des administrations nationales de ce groupe d'Etats que les autorités autrichiennes n'ont proposé à la ratification que les dispositions à propos desquelles toutes les instances nationales étaient convaincues que l'Autriche remplirait les conditions.⁸ La France, en revanche, qui a accepté 70 des 72 dispositions normatives de la deuxième partie de la Charte, a modifié sa législation en prévision de la Charte sociale. En effet, le Gouvernement français a présenté au Parlement et fait voter la loi du 22 décembre 1972, complétée ultérieurement par un décret du 27 mars 1973, concernant l'égalité des salaires masculins et féminins.⁹ En outre, une disposition de l'art. 230 du code électoral prévoyait l'inéligibilité au conseil municipal des personnes secourues par les bureaux d'aide sociale. Cette disposition était manifestement contraire à l'art. 13, § 2 de la Charte. Le gouvernement français s'est alors abstenu d'accepter cette norme de la Charte. Depuis lors, et en vue de rendre la législation française conforme aux principes de la Charte, une loi du 30 juin 1975 (art. 55) a abrogé l'art. 230-3° du code électoral. Finalement, plusieurs décrets ont soit institué des taxes et redevances frappant les employeurs d'émigrants étrangers, soit relevé le taux des taxes existantes. Ces décrets ont, de manière générale, excepté de leurs dispositions les ressortissants des Etats parties à la Charte sociale européenne.

Ainsi, en France, la Charte sociale a déployé des effets mesurables avant même d'entrer en vigueur.

C. Influence de la Charte dans les Etats qui ne l'ont pas encore acceptée

Peut-on parler d'influence d'une convention internationale sur la législation sociale d'un Etat, lorsque celui-ci n'est pas encore lié par cet instrument ? Nous avons déjà effleuré ce problème. Il devient plus délicat encore dans le contexte des Etats qui n'ont pas adhéré à la Charte sociale. Cependant, il faut bien admettre que, du fait de leur qualité de membre du Conseil de l'Europe, ces Etats¹⁰

⁸ Es wurden nur solche (Bestimmungen) für eine Ratifikation vorge-schlagen, bei denen alle an der Untersuchung beteiligten innerstaatlichen Stellen der Ueberzeugung waren, dass sie durch Oesterreich erfüllt wurden... (Extrait de la lettre du Ministère fédéral des affaires sociales du 22 octobre 1976).

⁹ Comme le précise le Président de la section sociale du Conseil d'Etat français dans une lettre du 23 décembre 1976. Voir aussi AS/Coll./Charte, 1, p. 38.

¹⁰ Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse, Grèce, Turquie, Malte, Portugal, Espagne et Liechtenstein.

sont en contact avec la Charte de diverses manières : le Comité des ministres qui statue en dernier lieu sur les suites à donner aux propositions des autres organes de contrôle regroupe les représentants de tous les Etats membres. Ainsi, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont accès aux travaux faits dans le cadre de la Charte sociale.¹¹ Il en est de même de l'Assemblée consultative.¹²

Le circuit de l'information étant ainsi établi, examinons l'effet de la Charte sur les Etats qui n'ont pas encore adhéré à cette convention.

Il existe un premier effet général, commun à tous les Etats en cause. Bien que banal, cet effet est peut-être le plus important : dix des vingt-et-un Etats membres du Conseil n'ont toujours pas ratifié la Charte, alors qu'elle est en vigueur depuis 1965. Il s'agit là d'une conséquence de la Charte et de l'interprétation qui en est donnée par ses organes de contrôle.¹³ Cette affirmation doit cependant être nuancée : l'Espagne, le Liechtenstein et le Portugal sont des membres qui viennent d'adhérer au Conseil de l'Europe.¹⁴ Depuis plusieurs années, Malte s'est quelque peu écartée des travaux du Conseil de l'Europe.¹⁵ La Turquie pour sa part est encore au début de son industrialisation et connaît de sérieux problèmes politiques et économiques internes.¹⁶ Une interprétation rigoureuse de la Charte, telle que celle des experts indépendants, ne joue ainsi un rôle important que dans le cas de la Belgique, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la Suisse.¹⁷ Nous avons parlé plus haut des divergences entre les deux organes techniques de contrôle de la Charte.¹⁸

¹¹ C'est exact du point de vue formel. En fait, les résolutions du Comité des ministres sont préparées à l'avance et probablement adoptées sans discussion. Nous connaissons l'exactitude de cette supposition quand le Comité des ministres autorisera la publication des documents relatifs à la Charte.

¹² Les membres de l'Assemblée consultative, nommés à cet effet, peuvent participer activement aux travaux de la Commission des Questions sociales. C'est cependant un expert consultant, professeur de droit social, qui prépare les avis de l'Assemblée.

¹³ Voir page 122.

¹⁴ Le Portugal le 15 septembre 1976 et l'Espagne le 20 janvier 1978. Il semblerait que la nouvelle constitution portugaise tienne compte des postulats de la Charte et que la ratification portugaise de la Charte soit prévue dans un délai assez proche. La Principauté du Liechtenstein est devenue membre le 23 novembre 1978.

¹⁵ Voir page 148, N. 172.

¹⁶ Voir page 149. La Grèce, absente durant la dictature des colonels, n'a regagné le Conseil de l'Europe qu'en 1975.

¹⁷ Surtout à cause du droit de grève des fonctionnaires. Le Luxembourg est en voie d'adapter sa législation. Les gouvernements des Etats du Bénélux ont à plusieurs reprises déclaré leur intention de ratifier bientôt et ensemble la Charte (voir Colloque Bruxelles, p. 22).

¹⁸ Voir pages 122 et ss.

Il ne fait pas de doute que ce désaccord¹⁹ n'a pas accéléré le processus de ratification dans ces quatre pays.

Or, malgré des divergences d'interprétation au sujet de la portée de l'art. 6, § 4 de la Charte, le Luxembourg prévoit l'introduction du droit de grève en faveur des fonctionnaires publics.²⁰ De plus, ce pays tient compte en particulier de la Charte sociale lorsqu'il s'agit de définir de nouvelles dispositions en matière de législation sociale. Par ailleurs, il ne semblerait pas que la Charte ait exercé une influence indirecte sur l'évolution du droit social belge, tandis que les Pays-Bas, fidèles au principe qui veut qu'on ne ratifie une convention internationale qu'au moment où la législation et la pratique nationales sont en harmonie avec les dispositions internationales, prévoient la ratification de la Charte depuis 1966. Entretemps, grâce à la Charte, mais aussi grâce aux instruments de l'OIT, de ceux des Communautés²¹ et dans le sens de l'évolution générale du droit social, la législation néerlandaise a déjà été adaptée aux dispositions de la Charte dans le domaine de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, dans le domaine du droit de grève — même si cette adaptation va dans le sens d'une déclaration interprétative selon le modèle allemand²² — et de la durée du travail, ainsi que dans le domaine de la protection de la mère au travail.²³

¹⁹ Cependant, deux thèses s'affrontent à ce sujet : Soit ce désaccord est éliminé par l'acceptation par le Comité gouvernemental du point de vue des experts indépendants, soit il l'est par l'acceptation de l'opinion du Comité gouvernemental par les experts indépendants. Dans le premier cas, l'Etat concerné modifiera sa législation interne en vue de ratifier cette disposition de la Charte. A ce défaut, il renoncera à la ratifier. Dans le second cas, l'Etat n'aura fort probablement pas à modifier sa législation interne et il pourra ratifier la disposition sans craindre une éventuelle consécration ministérielle d'une interprétation rigoureuse proposée par les experts. Dans les deux cas, aussi longtemps que la question ne sera pas tranchée, les Etats en cause hésiteront à modifier leur législation interne. Ils préféreront attendre l'élimination du désaccord avant de prendre quelque décision que ce soit. Il en résulte que l'insécurité, bien plus que la rigueur, produit un effet retardateur sur l'efficacité de la Charte.

²⁰ Communication de l'administration de l'emploi du Grand-Duché du 20 septembre 1976.

²¹ Voir art. 119 du Traité de Rome et pages 55 ss.

²² Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, dans une lettre du 28 septembre 1961 (publiée dans Conventions et accords européens, vol. I, 1949-1961, p. 361, citée dans Conclusions IV, p. 49) a fait connaître que « ... d'après le système juridique de la République fédérale d'Allemagne, les fonctionnaires (Beamte) ne peuvent, pour des raisons d'ordre public et de sécurité de l'Etat, participer à des grèves ». Ce point de vue n'a pas été accepté par les experts indépendants (Conclusions I, p. 181). Le gouvernement de la République fédérale a eu l'occasion de préciser sa position dans le premier rapport du Comité gouvernemental (Rapport I, p. 15) : « En ratifiant la Charte sociale européenne, le Gouvernement fédéral s'est fondé sur

Au vu de ce qui précède, il est permis de conclure que la Charte sociale a eu des effets indirects, précurseurs de la ratification, au Luxembourg et aux Pays-Bas à tout le moins.

D. *La Suisse et la Charte sociale*²⁴

Le premier contact de la Suisse avec la Charte sociale a été in-

l'hypothèse que les fonctionnaires ne doivent pas être considérés comme des travailleurs au sens des diverses dispositions de la Charte sociale en raison de leur statut spécifique d'emploi prévu par le droit public ; il en est de même des juges et des militaires. C'est pourquoi, en ratifiant la Charte sociale, le Gouvernement fédéral a interprété le principe du droit de grève énoncé à l'art. 6, § 4, dans le sens dans lequel le conçoit la législation allemande du travail, c'est-à-dire comme excluant les fonctionnaires, les juges et les militaires. De plus, le droit de grève pour les fonctionnaires, les juges et les militaires est hors de question, étant donné que l'art. 6, § 4 de la Charte sociale prévoit explicitement le droit de grève uniquement « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective ». Or, en République fédérale d'Allemagne, il n'y a pas de négociation collective ni de convention collective pour les fonctionnaires, les juges et les militaires, étant donné que leurs droits, notamment en matière de rémunération et d'autres prestations, qui découlent d'un statut spécial de droit public, sont déterminés par la loi. De l'avis du Gouvernement fédéral, une différenciation entre certains groupes de fonctionnaires, sur la base de l'art. 31 de la Charte sociale, en ce qui concerne le droit de grève, est exclue étant donné qu'en vertu des lois applicables en République fédérale d'Allemagne, tous les fonctionnaires ont un statut uniforme. Quant à savoir quelles catégories de personnes employées dans l'administration jouissent, en raison de leur importance, du statut de fonctionnaire en ce qui concerne les droits et principes devant être protégés, qui sont énoncés à l'art. 31, cette question a été réglée par l'Assemblée Constituante Nationale et le législateur à l'art. 33, § 4, de la Loi fondamentale, aux §§ 2 et 3 de la Loi fondamentale sur la Fonction publique (*Beamtenrechtsrahmengesetz*) et à l'art. 4 de la Loi sur les fonctionnaires fédéraux (*Bundesbeamtenengesetz*). Cette décision, en vertu de laquelle les fonctionnaires ne jouissent pas du droit de grève alors que d'autres personnes employées dans l'administration publique en bénéficient, engage le Gouvernement fédéral quant à son interprétation et à son application de la Charte sociale et ne saurait être mise en question ou modifiée par cette dernière. »

²³ Communication du Ministère néerlandais des affaires sociales du 24 novembre 1976.

²⁴ Le cas de la Suisse est traité ici non pas parce qu'il s'agit d'un cas particulier ou d'un cas modèle. L'auteur a simplement eu accès à un grand nombre de renseignements sur la Charte. De plus, au moment de la rédaction de la présente étude, la question de la ratification de la Charte sociale est actuelle en Suisse (signature de la Charte, consultation des cantons, partis politiques et associations intéressées sur l'opportunité d'une ratification). En outre, mention de la Charte fut faite dans des contextes les plus divers : efforts vers une révision totale de la Constitution fédérale (voir rapport de la Commission d'experts, p. 59, ainsi que art. et *op. cit.*, en page 153, N. 184), et discussion d'une nouvelle politique suisse à l'égard des étrangers (initiative

direct. En effet, plusieurs personnalités importantes de Suisse²⁵ ont participé à la Conférence tripartite, en décembre 1958.

Les procès-verbaux de cette conférence n'évoquent aucune intervention suisse, ce qui ne signifie pas que le Conseil fédéral n'ait pas eu, directement ou indirectement, des échos de cette réunion strasbourgeoise.²⁶ Au moment de ratifier le Statut du Conseil de l'Europe, en 1963, la Suisse fut confrontée pour la première fois au problème d'une éventuelle adhésion à la Charte lorsqu'elle dut décider si oui ou non elle allait s'engager immédiatement sur le chemin de la ratification des conventions essentielles du Conseil de l'Europe.²⁷ Un auteur alors professionnellement confronté avec la Charte relève que « die Frage der Ratifikation der Sozialcharta wurde bereits im Jahre 1962 im Zusammenhang mit dem Beitritt der Schweiz zum Europarat geprüft. Sie musste damals verneint werden. Heute²⁸ hat sich die Situation insofern verändert, als wir nach der Durchführung der 7. AHV-Revision voraussichtlich in der Lage sein wer-

« être solidaire en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers ». F.F., 1977, III, p. 734, et Message à l'appui d'un projet de loi sur les étrangers, F.F., 1978, II, pp. 165 ss. et 177). La ratification de la Charte est mentionnée comme objectif politique dans les programmes de partis pour l'élection du Conseil national en 1975 et 1979 (Parti démocrate-chrétien, programme d'action 1975, § 25, p. 14, et § 177, p. 58), Rapport d'activité du Parti socialiste suisse, 14.10, § 9.11, p. 19, postulats à atteindre durant la nouvelle période législative (1975-1979), et thèses pour le programme d'action 1979-1983, chapitre IV, § 5. Voir aussi le programme 1979-1983 de l'Alliance des indépendants. Enfin, l'intention de ratifier la Charte se retrouve dans les buts à poursuivre pendant la législature 1975-1979 (Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1975-1979 du 28 janvier 1976, F.F., 1976, I, p. 437).

²⁵ Les citoyens suisses suivants ont participé à la Conférence tripartite : M. Agostino Soldati, ministre plénipotentiaire, délégué du Conseil fédéral suisse, dans la délégation de l'Organisation européenne de coopération économique ; M. Charles Kuntschen, secrétaire de l'Union centrale des associations patronales suisses, représentant du groupe des employeurs, dans la délégation du Conseil d'administration du Bureau international du Travail ; M. Jean Möri, secrétaire de l'Union syndicale suisse, représentant du groupe des travailleurs, dans la délégation du Conseil d'administration du Bureau international du Travail ; M. René Stoudmann, chef adjoint de la délégation du Conseil fédéral suisse, dans la délégation de l'OECE.

²⁶ Pour de plus amples détails sur la Conférence tripartite, voir page 29.

²⁷ Le Conseil fédéral opta pour un rapprochement en plusieurs étapes vers les conventions du Conseil de l'Europe. Le premier objectif était la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme intervenue le 28 novembre 1974, après l'introduction en Suisse du droit de vote féminin et l'abrogation d'articles confessionnels, discriminatoires à l'égard de l'Eglise catholique (voir aussi Rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe, F.F., 1977, III, pp. 899-940, et Postulat 76-454, B.S., 1977, p. 107).

²⁸ C'est-à-dire le 27 avril 1969.

den, dem Artikel 12 (Mindestnorm der Sozialversicherung) Genüge zu tun. Es sollte dann möglich sein, weitere vier Artikel des sog. 'harten Kerns' und insgesamt 45 Absätze als verbindlich anzuerkennen. »²⁹ Il fallut attendre le 19 mars 1969 pour que le conseiller national Muheim invitât le Conseil fédéral à présenter un rapport au Parlement sur les conditions requises pour signer la Charte sociale.³⁰ Le 28 septembre 1970, le Conseil fédéral adressa sa réponse au Conseil national en demandant que la motion soit transformée en postulat, estimant que « dans la substance même et dans le texte de la Charte, il existait un certain nombre d'imprécisions ». ³¹ Depuis lors, alors que plusieurs parlementaires ont encore invité le gouvernement à aller de l'avant,³² des rapports internes de l'administration ont abouti à la conclusion que la Suisse était en mesure de ratifier la Charte,³³ ce qui a permis au gouvernement de la signer le 6 mai 1976. Cette date doit être considérée comme cruciale, car l'acte de signature de la Charte par le conseiller fédéral Pierre Graber, alors chef du Département politique, déclencha dans l'opinion un mouvement de curiosité non dépourvu d'inquiétude.³⁴

En été 1978, le Conseil fédéral a soumis aux cantons, aux partis politiques, aux partenaires sociaux et à d'autres associations intéressées, un memorandum et un questionnaire sur l'opportunité de

²⁹ Conférence du prof. Max Holzer, directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, prononcée à l'Assemblée générale de l'Association suisse pour la politique sociale, à Lucerne, in *Schriftenreihe der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik*, 1968, Heft 1, p. 18.

³⁰ P 10.785 du 19 mars 1969, in B.S., 1971, p. 305.

³¹ *Ibid.*

³² Postulat P 10.762 du 8 décembre 1970 de la Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats, petite question Wyler du 3 octobre 1973 (n° 492, in B.S., 1973, p. 1858), et question ordinaire Muheim du 11 décembre 1975 (75.826, in B.S., 1976, p. 854).

³³ Etude des possibilités de ratification de la Charte sociale européenne, Rapport (non publié) de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail du 9 mars 1973 : ce texte arrive à la conclusion que la Suisse irait au devant de difficultés sérieuses en ratifiant la Charte, vu que le Comité d'experts indépendants tend vers une interprétation rigoureuse de la Charte et qu'il est soutenu par l'Assemblée consultative et le Secrétariat général du Conseil de l'Europe. Rapport (non publié) du Département politique fédéral au Conseil fédéral concernant la Charte sociale européenne d'avril 1976 : ce document trace très lucidement les possibilités de la Suisse de ratifier la Charte sociale en restant fidèle à sa législation nationale tout en faisant figure honorable à Strasbourg.

³⁴ Une campagne de presse en Suisse alémanique (*Neue Zürcher Zeitung* du 15 juillet 1977, n° 164, p. 31, et la *Schweiz. Arbeitsgeberzeitung* n° 24, du 16 juin 1977, p. 425, ainsi que plusieurs journaux locaux ou régionaux reprennent un article de M. Thommen) reproche aux autorités fédérales d'aller trop rapidement dans la voie de la ratification, alors que les études de l'administration durent déjà depuis 1965.

ratifier la Charte.³⁵ Une synthèse des réponses est actuellement en voie de publication.³⁶ La ratification de la Charte sociale demeure aujourd'hui encore un objectif de la politique gouvernementale.³⁷

³⁵ Pour ce qui est du mémorandum et du questionnaire, il s'agit de publications officielles du Conseil fédéral. La question du référendum facultatif en matière de traités internationaux, soulevée par certaines instances consultées, est réglée par l'art. 89 bis de la Constitution fédérale. En relation avec la Charte, voir Macheret, La ratification de la Charte sociale et la question du référendum, in « europa » 6/78, p. 12. L'auteur se prononce en faveur d'un tel référendum facultatif. Les arguments contre un tel référendum sont résumés dans un article, « Ratifikation ohne Referendum » (« europa », 7/8, 1978, p. 12) résumant la prise de position du parti démocrate-chrétien sur la consultation du Conseil fédéral en matière de Charte sociale.

³⁶ Voir Récapitulation des résultats de la consultation relative à l'adhésion éventuelle de la Suisse à la Charte sociale européenne (février 1979) du Département politique fédéral. En voici le résumé : « Une majorité appréciable des cantons* (18 contre 5 parmi ceux qui se sont exprimés quant au fond), des partis politiques et des organisations concernés se déclare sans réserve ou en principe favorable à une adhésion de la Suisse à la Charte sociale européenne. Par le poids spécifique qu'elles représentent, les oppositions demeurent néanmoins importantes. C'est entre les partenaires sociaux que la division semble la plus marquée. Si les représentants patronaux se déclarent fermement opposés à la ratification, leurs partenaires syndicaux souhaitent, au contraire, que la procédure devant aboutir à l'adhésion soit engagée dès que possible. Ce dernier avis est partagé par la quasi-totalité des associations féminines consultées et par la Commission fédérale pour le problème des étrangers. Sur le plan des formations politiques, seul un parti gouvernemental, le Parti radical, s'est en majorité déclaré opposé à une ratification de la Charte sociale. Le Parti démocrate-chrétien et le Parti socialiste se prononcent en revanche résolument en faveur d'une prochaine ratification. Comme d'autres collectivités et milieux professionnels concernés, l'Union démocratique du centre estime, quant à elle, que l'adhésion éventuelle devrait être soumise au référendum facultatif conformément à la nouvelle teneur de l'art. 89, § 4, de la Constitution fédérale. Sur cette dernière question, encore ouverte, le Conseil fédéral se déterminera en temps voulu, notamment lorsqu'il décidera quelles suites il entend réserver au résultat de cette consultation. Sans préjuger cette décision, force est de relever qu'une frange importante des partisans de l'adhésion de la Suisse à la Charte sociale souhaite que les problèmes que pourrait encore susciter l'acceptation de deux dispositions essentielles — c'est-à-dire l'art. 6, § 4 : droit aux actions collectives 'y compris le droit de grève' et l'art. 12, § 4 : égalité de traitement entre ressortissants des Parties contractantes en matière de sécurité sociale — soient, autant que possible, entièrement élucidés avant d'engager la procédure formelle visant à ratifier le traité aux conditions proposées par le Conseil fédéral » (Doc. cit., pp. II-IV).

³⁷ La situation des finances fédérales, la situation économique et la crainte de « juges étrangers », telle qu'elle s'est manifestée dans le contexte

* Un gouvernement cantonal n'a pas répondu (AR) et deux ne se sont pas prononcés quant au fond (AI et VD).

Le lecteur nous pardonnera ce petit détour dans la vie politique suisse. Cette démarche nous paraît cependant essentielle, car elle permet de comprendre les réticences suisses à l'égard de la ratification de la Charte sociale. Cette discussion publique et le travail parlementaire, ainsi que les recherches de notre administration, ne sont cependant pas restés sans résultat. Ainsi, l'amélioration constante de l'assurance-vieillesse et invalidité,³⁸ les efforts vers une assurance-maladie obligatoire et surtout l'introduction d'une assurance-chômage obligatoire³⁹ ont réduit l'écart entre la réalité sociale en Suisse et les exigences de la Charte, à telle enseigne qu'une ratification nous paraît aujourd'hui réaliste. Cependant, il serait erroné de croire que ces réformes sociales aient eu un rapport quelconque avec la Charte sociale. On y a procédé pour des raisons de politique intérieure et tout au plus s'est-on rendu compte, dans l'administration fédérale, qu'elles faciliteraient la ratification de la Charte. Dans d'autres domaines, le législateur a agi sans se soucier des exigences de la Charte que lui-même pourtant a toujours souhaité ratifier. Ainsi, le projet de la nouvelle loi sur l'établissement et le séjour des étrangers demeure en contradiction avec certaines dispositions des art. 18 et 19 de la Charte sociale. D'une manière générale, la Charte n'exerce donc pas d'influence déterminante sur l'élaboration de nouvelles lois nationales importantes.

§ 2. L'influence de la Charte sur le droit interne, après sa ratification⁴⁰

Mesurer l'influence d'une convention sociale sur la législation interne des Etats est chose difficile : en effet, les Etats ne sont pas

de la Convention des droits de l'homme, plus particulièrement en relation avec le droit disciplinaire militaire, a créé un certain malaise qui diminue la volonté de s'engager au niveau européen dans un domaine controversé, indépendamment du contenu et de l'application de la Charte sociale. Le Conseil fédéral devra cependant se prononcer sous peu à la suite d'une motion R. Müller [M 79.554] qui l'invite à présenter un message sur la ratification de la Charte par la Suisse jusqu'à la session d'été des Chambres fédérales (juin 1980). Dans ses grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 du 4 février 1980 [NZZ du 5 février 1980, n° 29, p. 35] le Conseil fédéral demeure réservé sur cet objectif qui ne figure plus parmi les objectifs prioritaires de la législature.

³⁸ 8e et 9e révisions de l'Assurance-vieillesse, survivants et invalidité (AVS) aussi bien que la législation (en préparation) sur la prévoyance professionnelle (2e pilier).

³⁹ Actuellement encore en régime transitoire, la nouvelle loi fédérale (définitive) pourrait tenir compte des exigences de la Charte, du moment, où la volonté politique de la ratifier existe.

⁴⁰ Voir aussi Wiebringhaus, « Jurisprudence du droit social européen », in *Rivista di diritto europeo*, 1972, p. 169.

parties à une seule convention dans le domaine social, mais participent bien à un travail de coopération intergouvernemental dans bon nombre d'organisations internationales.⁴¹ Dès lors, une adaptation nationale aux normes internationales dépend de plusieurs facteurs : situation politique nationale et internationale, demande intérieure pour une réforme sociale, convergence des experts nationaux et internationaux, coordination du travail des organisations internationales à l'échelon international et national. La volonté d'un Etat membre du Conseil de l'Europe de ratifier la Charte peut également faciliter une réforme de la législation ou de la pratique nationale déjà nécessaire du point de vue du droit interne.⁴² Le Secrétariat général du Conseil de l'Europe a publié un document⁴³ relevant les cas de progrès directs engendrés par la Charte sociale dans les Etats membres. Nous les passons en revue tout en tenant compte, là où nous avons eu accès aux sources nationales, des interprétations nationales de ces résultats.⁴⁴

A. *Examen Etat par Etat*

1. *Autriche*

Dans le domaine de l'interdiction du travail forcé,⁴⁵ une nouvelle législation entrée en vigueur le 1er janvier 1975 adapte la législation autrichienne aux exigences de l'art. 1 de la Charte.⁴⁶ Comme les autorités autrichiennes avaient déjà entamé cette révision au moment de la rédaction de leur premier rapport biennal, il s'agit là d'une adaptation en vue de la ratification de la Charte.⁴⁷

Depuis le 1er janvier 1975, la participation financière de la mère aux frais d'hospitalisation en cas de maternité a été supprimée.⁴⁸

La création d'un fonds commun d'aide et d'assistance aux travailleurs migrants améliore l'application de l'art. 19.⁴⁹ Il découle enfin des conclusions des experts indépendants que l'Autriche a l'in-

⁴¹ Voir notamment page 60.

⁴² Comme le souligne Müller, in Handbuch, *op. cit.*, p. 393.

⁴³ Doc. (76) 2, Doc. (73) 2, mais aussi Rapport III, p. 19.

⁴⁴ Au moyen de notre questionnaire.

⁴⁵ Art. 1, § 2, de la Charte.

⁴⁶ Abrogeant les dispositions de la loi de 1885 sur le vagabondage et l'art. 305 du Code pénal.

⁴⁷ En effet, les experts indépendants demandent dans leurs Conclusions III, où ils examinent le premier rapport autrichien, des renseignements plus détaillés sur cette révision. Elle était donc déjà en cours (Conclusions III, p. 119).

⁴⁸ Selon lettre du Ministère fédéral de l'administration sociale du 22 octobre 1976.

⁴⁹ Conclusions IV, p. 150.

tention d'amender les dispositions légales relatives aux droits successoraux des conjoints et au régime matrimonial légal. Ces réformes renforcent l'application de l'art. 16.⁵⁰ Le travail des enfants dans l'agriculture et la sylviculture a été mieux protégé.⁵¹

2. Chypre

La situation politique dans ce pays rend difficile une appréciation de l'influence de la Charte sociale. Ainsi, les renseignements obtenus sur une application satisfaisante des dispositions de la Charte acceptées par cet Etat méritent une précision. En effet, la population turque de l'île n'est pas couverte par la politique sociale du gouvernement de Chypre. Par ailleurs, les zones occupées par l'armée turque ne connaissent pas, pour l'heure, un régime de politique sociale répondant aux critères énoncés dans la Charte.⁵²

La réforme de la loi sur les assurances sociales du 1er janvier 1973 a sensiblement amélioré le régime de sécurité sociale. Le gouvernement de la République de Chypre s'achemine avec cette réforme vers une application conforme de l'art. 12, § 2 de la Charte, même si les montants de certaines prestations restent encore insuffisants.⁵³

Dans son troisième rapport, le gouvernement de la République de Chypre a manifesté son intention de modifier la Loi sur la marine marchande⁵⁴ pour la rendre conforme à l'art. 1, § 2 de la Charte⁵⁵ et la loi sur les étrangers et sur l'immigration⁵⁶ en vue de satisfaire aux exigences de l'art. 19 de la Charte.⁵⁷ Enfin, le ministère du travail et des assurances sociales de la République de Chypre nous communique⁵⁸ qu'il étudie les possibilités d'étendre aux travailleurs agricoles une protection de la sécurité et de l'hygiène conforme à la Charte.⁵⁹

⁵⁰ Conclusions IV, p. 150.

⁵¹ Doc. AS/Coll./Charte 1-F, p. 37, et Conclusions V, § 8, p. XV.

⁵² Comme il résulte d'une lettre datée du 15 novembre 1976 émanant de la Confédération des syndicats turcs de Chypre. Cette affirmation ne concerne cependant pas les quelque 2000 Turcs de Pontonnia qui — sous administration cyprite — sont couverts. Rappelons en outre que la Turquie n'est pas — pour l'heure — partie à la Charte.

⁵³ Doc. Soc. (76) 2, p. 6.

⁵⁴ Merchant Shipping law ; selon une lettre du ministère compétent du 2 mars 1977, cette révision serait déjà achevée.

⁵⁵ Interdiction du travail forcé.

⁵⁶ Aliens and immigration law ; cette réforme permet de satisfaire aux exigences du § 8 de l'art. 19.

⁵⁷ Protection des travailleurs migrants et de leurs familles. Ces deux réformes ont abouti (Conclusions V, § 8, p. XV).

⁵⁸ Dans une lettre du 2 mars 1977.

⁵⁹ Art. 3 de la Charte.

3. Danemark

Le Danemark connaît un très haut niveau de développement social.⁶⁰ Cependant, il n'est lié que par quarante-cinq des septante-deux engagements de la Charte.⁶¹ Depuis l'entrée en vigueur de la Charte dans ce pays, deux améliorations législatives ont été constatées : le 13 juin 1973 est entrée en vigueur une nouvelle loi sur la marine marchande⁶² mettant en harmonie la législation danoise avec l'art. 1, § 2 de la Charte.⁶³ De plus, la libéralisation, la simplification et l'assouplissement des réglementations régissant l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire d'une autre Partie contractante en vertu de l'art. 18, §§ 1-3, se sont améliorés, pour autant qu'il s'agisse de ressortissants des Etats nordiques et des Etats membres des Communautés européennes.⁶⁴ Même si ces réformes sont le fruit des travaux du Conseil nordique et des Communautés, elles vont dans le sens de l'art. 18 de la Charte et permettent au Danemark de mieux satisfaire aux engagements qui en découlent.

4. République fédérale d'Allemagne

Amélioration des conditions de travail dans la marine marchande,⁶⁵ congés supplémentaires pour les travailleurs des mines,⁶⁶ meilleur contrôle médical régulier des jeunes travailleurs,⁶⁷ regroupement familial facilité pour les migrants,⁶⁸ exclusion des ressortissants des Etats parties à la Charte de l'interdiction de recruter des travailleurs étrangers⁶⁹ et meilleure protection des jeunes travailleurs,⁷⁰ voilà une série de réformes permettant à ce pays de mieux respecter les dispositions acceptées de la Charte.

⁶⁰ Conclusions IV, p. 185.

⁶¹ *Ibid.* Quarante-quatre au moment de l'acceptation de la Charte et une acceptation complémentaire (voir p. 149, N. 177).

⁶² Merchant Shipping Act du 13 juin 1973.

⁶³ Interdiction du travail forcé.

⁶⁴ Il n'est en effet pas encore clair si les citoyens de Chypre et d'Autriche bénéficient des mêmes facilités (Conclusions IV, p. 110).

⁶⁵ Modification de la deutschen Seemannsgesetz de 1957. Suppression du § 114 en vue d'exclure toute forme de travail se rapprochant du travail forcé (voir aussi p. 216).

⁶⁶ Conformément à l'art. 4, § 4, AS/Coll./Charte 1, p. 38, Conclusions V, § 8, p. XIV.

⁶⁷ Conclusions IV, p. 199.

⁶⁸ En principe ; les Conclusions IV désirent en conséquence connaître les exceptions à ce principe (Conclusions IV, p. 213). Le délai d'attente pour le regroupement de famille est de un an (autrefois trois). Cette réforme est dans l'esprit de l'art. 19, § 6.

⁶⁹ Décrétée le 23 novembre 1973, Conclusions IV, p. 111.

⁷⁰ Lettre du Ministère du travail et des affaires sociales du 14 sep-

5. Irlande

Il s'agit d'un Etat en voie d'industrialisation. Sa législation sociale n'était pas encore très développée au moment de l'entrée en vigueur de la Charte pour ce pays.⁷¹ C'est pourquoi de nombreuses améliorations ont été apportées depuis lors : introduction d'un délai de préavis dans le cas de cessation d'emploi,⁷² suppression de discriminations dans l'exercice des droits politiques de personnes bénéficiant d'une assistance sociale et médicale,⁷³ progrès dans la formation professionnelle,⁷⁴ augmentation des prestations en cas de maternité et introduction d'un droit au congé en cas de maternité (du moins dans le secteur public),⁷⁵ suppression de la discrimination de la femme au travail,⁷⁶ contrôle public des services privés d'emplois,⁷⁷ statut spécial des travailleurs des mines,⁷⁸ augmentation de la sécurité des conducteurs de tracteurs et des chauff-

tembre 1976. La nouvelle loi sur la protection du travail des jeunes du 12 avril 1976 interdit le travail des jeunes de moins de 15 ans. Pour les travaux légers et l'apprentissage, un horaire maximum de 7 heures par jour ou 35 heures par semaine est fixé par la loi.

⁷¹ En 1965.

⁷² Doc. Soc. (76) 2, p. 6 ; le Minimum Notice and Terms of Employment Act a introduit pour la première fois un délai de préavis, estimé trop court par les experts indépendants (Conclusions IV, p. 218, et Mémoire du Department of Social Welfare, du 10 août 1977).

⁷³ Local Elections Act 1972, remplaçant l'art. 12 du Schedule to the Local Government (Application of Enactments) Order, 1898. Mémoire précité.

⁷⁴ Hours of work act (Conclusions III, p. 49). Reprise presque textuelle de l'art. 7, § 6 (heures de formation professionnelle des jeunes considérées comme heures de travail).

⁷⁵ Augmentation des prestations de 55 sh par semaine (Conclusions I, p. 188) jusqu'à 6 livres 55 p (Conclusions IV, p. 65).

⁷⁶ Local Government (Declaration of Qualifications) Order, 1973 : une femme qui se marie n'est plus contrainte à abandonner son travail. De plus, une femme mariée est éligible comme fonctionnaire communale. Civil Service (Employment of Married Women Act) 1973 : même réforme, pour les fonctionnaires de l'administration centrale, l'Antidiscrimination (Pay) Act 1974, établit le principe de l'égalité de salaire pour un travail égal dans le secteur privé. The Employment Equality Act, 1977, élimine la discrimination dans l'accès aux professions due à la différence de sexe, ou due au statut de femme mariée (y compris l'accès à l'apprentissage). De plus, elle arrête l'égalité entre les sexes dans les conditions de travail et de promotion (art. 1, § 3, de la Charte).

⁷⁷ En vertu de l'Employment Agency Act, 1971 : les taxes qu'elles prélèvent doivent être approuvées par une autorité administrative (Mémoire).

⁷⁸ Section 53 (1) of the Mines (General) Regulations, 1975 : durée maximale de séjour sous-terre du travailleur : 9 h. sur 24 h. et maximum de 8 h. à un endroit déterminé de travail (en vertu de l'art. 2, § 4, de la Charte).

feurs de taxi,⁷⁹ prolongation de la période de scolarité jusqu'à l'âge de quinze ans,⁸⁰ protection des jeunes travailleurs,⁸¹ plus longues vacances en faveur de ces derniers,⁸² meilleure sécurité sociale,⁸³ allocations à la mère célibataire,⁸⁴ libéralisation de la procédure d'obtention d'un permis de travail pour un étranger,⁸⁵ telle est la liste impressionnante des réformes qui, si elles n'ont pas été exclusivement amenées par la Charte sociale,⁸⁶ témoignent de la volonté du gouvernement irlandais d'atteindre le niveau fixé par ce document.

6. *Italie*

L'Italie, qui a accepté l'ensemble des dispositions de la Charte, a amélioré les allocations de maternité et prolongé le congé de maternité.⁸⁷ De plus, des réformes dans le domaine syndical⁸⁸ et dans le domaine de la santé sont en cours.⁸⁹ Il en va de

⁷⁹ Art. 3, § 1, de la Charte : Road Traffic (Construction Equipment and Use of Vehicles) (Amendement No. 2), Regulations, 1969, amendé en 1970, introduisant l'utilisation obligatoire de taxis munis de dispositifs de sécurité plus sévères et l'utilisation de tracteurs munis de cabines (amendement du 1er septembre 1977).

⁸⁰ Ainsi l'Irlande satisfait à l'art. 7, § 1, qu'elle n'a cependant pas encore ratifié.

⁸¹ Le Protection of Young Person (Employment) Act 1977 interdit l'emploi à plein temps des jeunes de moins de 15 ans et n'autorise que des travaux légers, limités et non industriels pour les enfants entre 14 et 15 ans (réformes dans le contexte de l'art. 7, § 3).

⁸² Trois semaines de vacances sont obligatoires pour tous les travailleurs. Dans l'industrie depuis le Holidays (Employees) Act 1973 et dans l'agriculture depuis l'amendement du Agricultural Workers (Holidays) Amendment Act, 1975. L'Irlande répond ainsi aux exigences de l'art. 7, § 7, qu'elle n'a pas encore ratifié.

⁸³ Conclusions IV, p. 217.

⁸⁴ La sécurité sociale irlandaise paye une allocation à la mère célibataire qui garde l'enfant, répondant ainsi aux exigences de l'art. 17 de la Charte.

⁸⁵ Aliens (Amendment) Order, 1975 : exige un permis de travail pour pouvoir accepter un travail en Irlande. Les modalités d'obtention du permis ont été simplifiées, ce qui est conforme à l'art. 18, §§ 2 et 3.

⁸⁶ Le mémorandum précité relève expressément que l'entrée de l'Irlande dans les Communautés européennes a nécessité l'adaptation de la législation sociale du pays. Cependant la Charte a eu une influence certaine sur l'évolution des institutions et de la législation sociale en Irlande.

⁸⁷ La Loi n° 1204 de 1971 assure des allocations de maternité de 80 % du salaire (Doc. Soc. [76] 2, p. 6). Elle répond aux exigences de l'art. 8, § 1, de la Charte.

⁸⁸ Conclusions IV, p. 236. La liberté syndicale a été reconnue depuis pour les catégories du personnel de la police (AS/Coll./ Charte 1, p. 39).

⁸⁹ Conclusions IV, p. 236.

même des services de placement,⁹⁰ du travail à domicile,⁹¹ de la prévention des accidents,⁹² de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes.⁹³ Enfin, les tribunaux italiens ont reconnu dans certains cas le droit des employeurs au « lock-out ». ⁹⁴ Il faut souligner qu'aucune des réformes en cours n'est due exclusivement au mécanisme de contrôle de la Charte.⁹⁵

7. *Norvège*

Une réforme de la loi sur la marine marchande,⁹⁶ en voie de délibération au parlement, permettra à ce pays de satisfaire encore mieux à ses engagements selon la Charte. Le Comité des experts indépendants souligne le haut niveau des réalisations sociales norvégiennes.⁹⁷

8. *Royaume-Uni*

Une nouvelle loi sur la marine marchande,⁹⁸ la prolongation des préavis de licenciement des employés,⁹⁹ l'amélioration du statut de l'enfant illégitime, les facilités du regroupement familial¹⁰⁰ et une

⁹⁰ Préparation d'un projet de loi englobant également le personnel domestique dans les services ordinaires de placement (5e rapport italien, p. 10).

⁹¹ Loi n° 877 du 18 décembre 1973 améliorant la situation des travailleurs à domicile (5e rapport italien, p. 11).

⁹² Loi n° 191 du 26 avril 1974 relative à la prévention des accidents du travail dans les services et installations gérées par la Compagnie Autonome des Chemins de Fer de l'Etat, ainsi que quelques décrets ministériels (5e rapport italien, p. 25).

⁹³ Schéma de projet de loi tendant à éliminer toute forme résiduelle de discrimination aux dépens des travailleuses, à la suite de l'adoption des directives CEE du 12 février 1975 (5e rapport italien, p. 37).

⁹⁴ 5e rapport italien, pp. 46/1-46/6.

⁹⁵ Mais il s'agit de réformes permettant à l'Italie de mieux satisfaire à ses engagements de la Charte.

⁹⁶ Conclusions IV, p. 259. La loi serait adoptée (Doc. AS/Coll./Charte 1, p. 39).

⁹⁷ Conclusions IV, p. 259.

⁹⁸ Doc. Soc. (76) 2, p. 6 : abrogation des mesures pénales à l'encontre des marins ayant rompu leur contrat de travail (la nouvelle loi sur les gens de mer est ainsi en harmonie avec l'art. 1, § 2).

⁹⁹ AS/Coll./Charte 1, p. 40, et Conclusions V, § 8, p. XV. La Loi de 1968 portant réforme du droit (Ecosse) et la Loi de 1969 portant réforme du droit familial ont modifié le statut des enfants nés hors mariage et protégé leurs droits de succession, satisfaisant ainsi aux exigences de l'art. 17 de la Charte (Doc. Soc. [76] 2, p. 6).

¹⁰⁰ Nouvelle réglementation en vigueur depuis janvier 1973 : les enfants et époux malades obtiennent maintenant le droit de rejoindre les membres de la famille, résidents permanents au Royaume-Uni. Cette réforme satisfait les exigences de l'art. 19, § 6 (Conclusions IV, p. 129).

meilleure protection de la santé et de l'hygiène dans le travail¹⁰¹ constituant des réformes qui permettent au Royaume-Uni de mieux satisfaire aux engagements pris par la ratification de la Charte sociale.

9. *Suède*

Réforme de la loi sur les gens de mer¹⁰² et extension aux travaux agricoles de la protection des travailleurs en âge scolaire¹⁰³ marquent les améliorations de la législation suédoise à la suite directe ou indirecte des conclusions des experts indépendants.

10. *France*

La France a ratifié la Charte sociale en 1973. Son premier rapport biennal a été examiné au cours du cinquième cycle de contrôle de la Charte. Même s'il est encore prématuré d'apprécier les effets directs de la Charte dans ce pays,¹⁰⁴ on peut déjà citer quelques résultats relatifs à l'application des art. 13, § 4 et 19, § 6.¹⁰⁵

11. *Islande*

L'Islande a adhéré à la Charte en 1976. Les remarques faites à propos de la France valent donc aussi pour cet Etat, si ce n'est que son premier rapport fera l'objet d'un examen au cours du sixième cycle de contrôle.

B. *Appréciation*

Compte tenu d'une part du temps nécessaire au contrôle de la Charte sociale et d'autre part de la durée considérable nécessaire à réaliser des innovations législatives dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'énumération pure et simple des réformes réalisées, ou en voie de réalisation, dans les Etats parties à la Charte peut paraître impressionnante. Ainsi, plusieurs Etats ont modifié leur législation sur la marine marchande. Résultat de la Charte ou concours de circonstances ? C'est bien la question qui se pose. Une

¹⁰¹ Conclusions IV, p. 287 (Health and Safety at Work Act, 1973).

¹⁰² Conclusions IV, p. 9.

¹⁰³ Doc. Soc. (76) 2, p. 6.

¹⁰⁴ Voir page 174.

¹⁰⁵ Egalité de traitement en faveur des ressortissants autrichiens en matière d'assistance sociale et médicale et conditions de regroupement familial plus favorables pour les migrants (Conclusions V, § 8, p. XIV).

chose est certaine : l'OIT a élaboré plusieurs conventions sur les gens de mer, dont certaines traitent des conditions de travail.¹⁰⁶ Les efforts de cette organisation auront contribué à faire triompher les vues des experts indépendants dans les Etats cités. Le travail normatif de l'OIT et l'analyse rigoureuse de la Charte par les experts indépendants auront ainsi exercé une double influence sur les administrations nationales, dès lors disposées à réformer des textes incompatibles tant avec la Charte sociale qu'avec les normes de l'OIT.

Plusieurs Etats ont amélioré leur législation dans le domaine de la protection de la mère célibataire et des enfants nés hors mariage. De telles réformes reflètent une attitude plus équitable de la société à l'égard de ces personnes. La Charte contribue certes à renforcer la volonté de réforme des administrations nationales ; elle ne saurait toutefois être considérée comme l'unique instigateur de ces améliorations. Nous avons constaté dans plusieurs Etats une libéralisation des pratiques administratives à l'égard des étrangers.¹⁰⁷ Pour autant qu'il ne s'agisse pas d'Etats membres des Communautés européennes et pour autant aussi que les ressortissants bénéficiaires ne soient pas précisément originaires d'un Etat membre des Communautés ou d'un Etat nordique,¹⁰⁸ cette libéralisation est due à la Charte.

Ces remarques peuvent donner l'impression que la Charte n'exerce qu'une influence mineure, ce qui serait également faux. En effet, cela reviendrait à méconnaître le fonctionnement de la technique intergouvernementale, propre non seulement à la Charte, mais à tous les traités internationaux. Par leur genèse, par les rencontres qu'ils provoquent entre experts nationaux, par les échanges permanents entre les organes qu'ils instituent, les traités conduisent à une appréciation commune des mêmes problèmes à résoudre et, partant, à des solutions analogues au niveau national, sans qu'aucune référence expresse soit faite au traité qui en est l'origine.

En Europe occidentale, la Charte sociale est ainsi un instrument

¹⁰⁶ Cf. L'impact des conventions et recommandations internationales du travail, et pages 203 ss.

¹⁰⁷ N'oublions pas que le quatrième cycle se réfère aux années 1972-1973 ; il sera intéressant de vérifier dans les cycles ultérieurs si la récession a maintenu cette tendance vers une libéralisation ou si au moins la Charte a permis de maintenir une libéralisation pour ce qui est des ressortissants des Etats liés par la Charte. L'exemple allemand, cité à la page 184, est encourageant.

¹⁰⁸ Les Etats nordiques entretiennent entre eux des relations privilégiées qui confèrent à leurs ressortissants un traitement plus favorable qu'aux autres ressortissants étrangers dans le domaine de l'immigration et de l'établissement.

de progrès social.¹⁰⁹ Elle n'est toutefois pas isolée.¹¹⁰ Elle exerce son influence parallèlement aux normes de l'OIT, de l'OCDE, des autres conventions du Conseil de l'Europe, des Communautés européennes et du Conseil nordique. Du point de vue des résultats obtenus, il est intéressant de constater qu'ils sont plus nombreux dans des Etats tels que l'Irlande, Chypre ou l'Italie. Cela s'explique sans doute par une évolution de la législation sociale intervenue plus tardivement dans ces pays que dans les Etats hautement industrialisés.

Laroque relève dans son rapport¹¹¹ que bien des normes ne se situent pas encore au-dessus du niveau des normes de l'OIT, même si la Charte s'applique à un groupe de pays considérés comme les plus riches du monde. Le bilan que nous venons de dresser nous permet, à notre avis, de souscrire à l'affirmation de cet auteur selon laquelle « les modifications ont parfois porté sur des points secondaires, mais d'autres se sont traduites par des réformes fondamentales, par exemple en matière de sécurité sociale, de droit familial, d'égalité de salaires masculins et féminins, de statut des travailleurs étrangers ». ¹¹² Nous soulignerons cependant que ces modifications n'ont pas toujours été amenées exclusivement par la Charte.

¹⁰⁹ AS/Coll./Charte 1, p. 35, § 96.

¹¹⁰ AS/Coll./Charte 1, p. 40, note.

¹¹¹ AS/Coll./Charte 1, p. 35, § 96.

¹¹² *Ibid.*

Chapitre II

APPRÉCIATION DES RÉSULTATS OBTENUS EN COMPARAISON AVEC D'AUTRES SYSTÈMES DE CONTRÔLE

§ 1. Généralités

Nous venons d'énumérer les résultats de l'application de la Charte. Il convient à présent de les comparer avec ceux d'instruments proches. Nous serons alors mieux à même de proposer des améliorations du mécanisme de contrôle. Nous nous sommes limités à deux systèmes de traités internationaux.

Tout d'abord, il nous a paru indispensable de comparer les résultats obtenus par la Charte sociale à ceux de la Convention européenne des droits de l'homme, puisque la Charte constitue le pendant¹ de cet instrument du Conseil de l'Europe. De plus, nous avons jugé nécessaire de concentrer notre attention sur les conventions de l'OIT, dont certaines touchent les mêmes domaines que la Charte et dont le système de contrôle est proche de celui de la Charte sociale.

En revanche, nous avons estimé peu judicieux de tenter une comparaison avec le Pacte économique et social des Nations Unies. Ce dernier étant entré en vigueur en 1976 seulement, il serait prématuré de vouloir chercher à comparer des résultats. De même, vu la différence fondamentale entre le droit européen intergouvernemental du Conseil de l'Europe et le droit européen des Communautés, une comparaison avec le droit social communautaire aurait largement dépassé le cadre de cette étude.

Comme l'a révélé notre enquête auprès des administrations nationales des Etats parties à la Charte, celle-ci exerce bel et bien une certaine influence sur le développement social des Etats.

Bien plus ce sont cependant les situations nationales respectives et les apports internationaux qui contribuent (ou non) au développement de la législation sociale nationale.² C'est donc un ensemble d'instruments internationaux et de situations nationales précises

¹ Voir page 15, N. 2.

² Voir page 60.

qui déterminent une évolution non pas une convention isolée. Quels résultats ont-ils pu être obtenus par d'autres moyens internationaux ?

§ 2. Les résultats obtenus par la Convention européenne des droits de l'homme³

Lorsque nous avons retracé l'élaboration de la Charte sociale, nous avons eu l'occasion de montrer combien certains membres de l'Assemblée consultative auraient voulu doter la Charte d'un système de contrôle judiciaire.⁴ Quels résultats un tel système est-il capable de réaliser ? C'est à cette question que nous aimerions maintenant répondre.

A. *Résultats obtenus du point de vue quantitatif*⁵

Alors que cet aspect peut paraître secondaire, il est tout de même intéressant de noter que la Convention européenne des droits de l'homme a donné lieu jusqu'ici⁶ à 13 requêtes⁷ d'un Etat contre un autre Etat, parties à la Convention et à environ 7.774 requêtes individuelles.⁸ Seules 142 d'entre elles ont été jugées recevables.⁹ Raymond¹⁰ relève que les premières requêtes individuelles avaient trait à des cas en relation avec la deuxième guerre mondiale ou aux droits de l'accusé dans une procédure pénale. Depuis une dizaine d'années cependant, les questions les plus diverses ont préoccupé la Commission et la Cour de Strasbourg.

En voici une énumération sommaire :

droit à la vie,¹¹ traitement inhumain et dégradant,¹² interdiction

³ L'Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, qui paraît chaque année aux éditions Martinus Nijhoff à la Haye, contient tous les renseignements relatifs à l'application de la convention. Voir aussi Doc. DH (75) 4, Bilan de la Convention européenne des droits de l'homme, note périodique sur les résultats concrets obtenus dans le cadre de la Convention. Cf. en outre le Compte rendu annuel de la Commission européenne des droits de l'homme (CRA).

⁴ Voir page 25.

⁵ Pour donner un ordre de grandeur. Nous ne saurions garantir l'exactitude des chiffres détaillés.

⁶ C'est-à-dire jusqu'en fin 1976.

⁷ Doc. DH (75) 4, p. 4.

⁸ Bilan 76, p. 31 (annexe : tableau). Aujourd'hui : quelque 9.000.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Jean Raymond, Der Beitritt der Schweiz und Griechenlands zur Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ, 1975, p. 42.

¹¹ Art. 2 de la Convention ; CRA, 1976, p. 8.

¹² Art. 3 de la Convention ; Simon-Herold/Autriche (4340/69), Doc. DH (75) 4, p. 23 ; Amekrane/Royaume-Uni (5961/72), Doc. DH (75) 4,

du travail forcé,¹³ service ou discipline militaires,¹⁴ traitement inhumain ou restrictions injustifiées en prison,¹⁵ internement de malades mentaux,¹⁶ droit à la liberté,¹⁷ durée de la détention préventive et de la procédure pénale,¹⁸ internement administratif,¹⁹ présomption d'innocence, impartialité du tribunal et droit de se défendre,²⁰ droit d'être entendu,²¹ affaires d'Irlande du Nord,²² tables d'écoute,²³ professions médicales,²⁴ privation de l'accès aux tribunaux en matière civile,²⁵ droit à un procès équitable,²⁶ extradition et expulsion,²⁷ droit à la vie familiale,²⁸ statut des enfants illégitimes,²⁹ in-

p. 26 ; Kerkoub/Belgique (5072/71), doc. cit., p. 31 ; Dolani/Belgique (5399/72), doc. cit., p. 32.

¹³ Art. 4 de la Convention ; Gussenbauer/Autriche (4897/71), doc. cit., p. 27.

¹⁴ Causes relatives à l'art. 4, § 1 (interdiction de la servitude) à l'art. 6, § 1 (procès équitable), et art. 8 (droit à la vie familiale) : n° 3435-3438/67 c/ Royaume-Uni, doc. cit., p. 52 ; Engel, van der Wiel, de Wit, Dona et Schul/Pays-Bas (5100-2/71, 5354/74, 5370/72), doc. cit., p. 53 ; Eggs/Suisse (7341/76), CRA, 1976, p. 23.

¹⁵ Causes relatives à l'art. 5, § 4 (légalité de la détention) : Affaire de vagabondage (de Wilde. Ooms et Versyp/Belgique, 2832/66, 2835/66 et 2899/66), Binet/Belgique (2208/64), DH (75) 4, pp. 17-19.

¹⁶ Z/Royaume-Uni (5775/72), doc. cit., p. 44.

¹⁷ Cause relative à l'art 5 : Angelika Kurtz/RFA (2702/66), doc. cit., p. 29.

¹⁸ Causes relatives à l'art. 5, § 3 (durée raisonnable de la procédure), art. 6, § 1 (décision sur le bien-fondé de l'accusation dans un délai raisonnable) et art. 5, § 4 (décision du tribunal sur la légalité de la détention) : Stögmüller/Autriche (1602/62) ; Matznetter/Autriche (2278/64) ; Neumeister/Autriche (1936/63) ; Wemhoff/RFA (2122/64). Cf. doc. cit., pp. 15-17.

¹⁹ Voir N. 15.

²⁰ Causes relatives aux art. 6, § 2, 6, § 1 et 6, § 3 : Boeckmans/Belgique (1727/62) ; Rebitzer/Autriche (3245/67), doc. cit., p. 19, respectivement p. 31.

²¹ Causes relatives à l'art. 6, § 1 : Mohamed Alam/Royaume-Uni (2991/66), doc. cit., p. 30 ; Knechtel/Royaume-Uni (4115/69), doc. cit., p. 21.

²² Relatives à la privation de droits civils, de l'emploi et d'élections libres et représentatives, doc. cit., p. 38.

²³ Nussbruck, Klass, Lubberger, Pohl und Selb/RFA (5029/71), doc. cit., p. 61 (violation art. 6, § 1, 8, § 1 et 13).

²⁴ CRA, 1976, p. 23, en relation avec l'art. 6.

²⁵ *Ibid.*, p. 28.

²⁶ Art. 6 de la convention : Pataki/Autriche (596/59) et Dunshirn/Autriche (789/60), et 15 affaires analogues ; cf. doc. cit., p. 13.

²⁷ En relation avec l'article 7 de la convention : Ingrid Brückmann/RFA (6242/73), doc. cit., p. 55 ; Henning Becker/Danemark (7011/75), doc. cit., p. 56.

²⁸ Art. 8 de la convention : Mohamed Alam/Royaume-Uni (2991/66), doc. cit., p. 20.

²⁹ CRA, 1976, p. 25, en relation avec l'art. 8.

terruption volontaire de la grossesse,³⁰ immigration d'asiatiques de l'Est africain au Royaume-Uni,³¹ liberté d'expression,³² liberté d'association,³³ affaires linguistiques belges,³⁴ droit à l'instruction,³⁵ droit à la pension,³⁶ droit de chacun au respect de ses biens.³⁷

B. *Résultats obtenus du point de vue qualitatif*

La Convention européenne des Droits de l'homme permet d'atteindre des résultats concrets non seulement par un prononcé de la Cour, ce qui serait — comme nous venons de le voir — assez rare. En effet, il est des cas où le gouvernement intéressé préfère modifier sa législation avant même d'encourir un jugement de la Cour. La même attitude est possible à un stade préalable : l'Etat incriminé peut préférer modifier la situation juridique avant même que la Commission ne publie son rapport. Comme la Convention permet finalement de mettre le doigt sur des situations peu satisfaisantes à l'intérieur d'un Etat, alors que l'attention de celui-ci n'a jamais été attirée sur celles-ci, il arrive que l'Etat intervienne de sa propre initiative, sans même attendre la procédure ultérieure à Strasbourg. Khol note qu'en plus de cela on a pu constater une augmentation frappante des cas de conciliation dans le cadre de la Convention. De 1955 à 1967, quatre requêtes ont abouti à une procédure de conciliation, tandis qu'on en a recensé onze de 1968 à 1973.³⁸

³⁰ *Ibid.*, p. 26, en relation avec les art. 2 et 8 de la convention.

³¹ Violation du droit à la vie familiale (art. 8), discrimination (art. 14) et traitement inhumain (art. 3) : 287 requêtes contre le Royaume-Uni. Voir Doc. DH (75) 4, p. 40.

³² Art. 10 de la convention : De Becker/Belgique (214/56), doc. cit., p. 13 ; NV Televizier/Pays-Bas (2690/65), doc. cit., p. 29 ; Handside/Royaume-Uni (5493/72), doc. cit., p. 58.

³³ En relation avec l'art. 11 de la convention : Svenska Lotsförbundet/Suède (4475/70), doc. cit., p. 46 ; Syndicat national de la police belge/Belgique (4464/70), doc. cit., p. 47.

³⁴ En relation avec l'art. 4 de la convention (traitement discriminatoire interdit) et art. 2 du protocole additionnel n° 2 (droit à l'instruction) : Affaires des Fourons (2209/64), doc. cit., pp. 13 et 14.

³⁵ Karnell et Hardt/Suède (4733/71), doc. cit., p. 33 (relative à la liberté de l'enseignement religieux) ; Madsen et Pederson/Danemark (5920 et 5926/72), relative à l'éducation sexuelle, doc. cit., p. 52.

³⁶ Sous l'angle du respect de ses biens (protocole additionnel n° 1, art. 1 : X/Pays-Bas (6244/75), doc. cit., p. 61, et sous l'angle de la non-discrimination (art. 14), Müller/Autriche (5849/72), doc. cit., p. 62.

³⁷ Relative à l'art. 1 du protocole additionnel n° 1 : Gussenbauer/Autriche (4897/71 et 5219/71), doc. cit., p. 27.

³⁸ A. Khol, Das System des europäischen Menschenrechtsschutzes : Fallstudie europäischer Integrationspolitik, in « Das Europa der Siebzehn - Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat », p. 122.

Nous avons vu que la Convention connaît l'institution de la requête étatique et celle de la requête individuelle.³⁹ Il nous faut distinguer les deux instruments pour mesurer les effets obtenus par la Convention.

1. Les résultats obtenus sur la base de requêtes étatiques

Les requêtes étatiques sont motivées par des situations politiques peu satisfaisantes.

1.1. Grèce contre Royaume-Uni

Suite aux troubles qui ont précédé l'indépendance de Chypre, la Grèce a fait appel à Strasbourg à deux reprises, en 1956⁴⁰ et en 1957.⁴¹ Une Commission d'enquête s'est rendue sur les lieux et a rédigé un rapport à l'adresse du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Khol relève que ce rapport constituait l'un des éléments qui ont pu convaincre le Royaume-Uni d'accepter les négociations qui devaient aboutir aux accords de Zurich et de Londres sur Chypre en 1959.⁴²

1.2. Autriche contre Italie⁴³

En 1960, l'Autriche prit la défense de quelques agriculteurs du Tyrol du Sud, accusés d'avoir assassiné un inspecteur des finances italien. L'Autriche invoqua des vices de procédure et argua du fait que le tribunal n'était pas impartial. La Commission fit un rapport pour le Comité des ministres. Elle arriva à la conclusion que la Convention n'avait pas été violée. Elle recommanda en revanche des mesures de clémence à l'égard des Tyroliens du Sud.⁴⁴

1.3. Danemark, Norvège, Pays-Bas et Suède contre Grèce⁴⁵

Ces quatre pays ont introduit une action contre la Grèce en 1967, à la suite de la prise du pouvoir des colonels à Athènes. Le rapport de la Commission conclut à de nombreuses violations systématiques de la Convention par les colonels. Il contribua au re-

³⁹ Voir page 42.

⁴⁰ Affaire 176/56, in *Annuaire* II, 182 ; CRA, 1976, p. 27.

⁴¹ Affaire 299/57.

⁴² *Op. cit.*, p. 122, et déc. Com. du 2 juin 1956 (Rapport B 176/56).

⁴³ Affaire 788/60, in *Annuaire* IV, 116, et VI, 740.

⁴⁴ Rec. 7.23, CRA, 1976, p. 27, Doc. DH (75) 4, p. 6.

⁴⁵ Affaires 3321/67, 3322/67, 3323/67 et 3344/67 ainsi que 4448/70, in *Annuaire* XI, 690, XI, 730, et Recueil 34.64 et 34.70, Doc. DH (75) 4, p. 6.

trait de la Grèce du Conseil de l'Europe en 1969.⁴⁶ Une nouvelle requête fut dirigée contre la Grèce par les mêmes Etats en 1970.⁴⁷

1.4. République d'Irlande contre Royaume-Uni⁴⁸

En 1971 et 1972, la République d'Irlande introduisait un recours contre le Royaume-Uni dans le contexte de la situation en Irlande du Nord, cause dans laquelle la Commission reconnut une violation de la convention par le Royaume-Uni en raison de tortures.⁴⁹

1.5. Chypre contre Turquie⁵⁰

A la suite des événements de Chypre en 1975, le gouvernement cypriot dirigea une requête contre la Turquie à cause du comportement de cette dernière dans les régions cyprïotes occupées par l'armée turque. Dans cette affaire, l'enquête est encore en cours devant le Comité des ministres.⁵¹

La Convention européenne des droits de l'homme a permis d'atteindre un certain nombre de résultats politiques au moyen de la requête étatique. Ce même moyen n'a cependant pas contribué à résoudre le problème politique à l'origine de la requête : dans tous les cas que nous venons d'énumérer, des solutions ont été trouvées — si solutions il y eut — dans un cadre politique. La Convention, dans ces cas, a bien plus servi à dresser un bilan des violations des droits de l'homme pour mettre au pilori tel ou tel gouvernement qu'à les supprimer. Par là, cependant, il a été possible, dans certains cas, de disposer d'éléments incitant le gouvernement visé à modifier son attitude.⁵²

2. Les résultats obtenus sur la base de requêtes individuelles

Notre propos n'est pas d'examiner les effets de la Convention européenne des droits de l'homme dans chacun des cas individuels examinés par la Commission, par la Cour ou par le Comité des mi-

⁴⁶ Déc. Com. du 24 janvier 1968 et du 31 mai 1968, ainsi que du 26 mai 1970 et du 16 juillet 1970 (R 3321, 2 vol.).

⁴⁷ Affaire 4480/70, rayée du rôle le 4 octobre 1976.

⁴⁸ Affaires 5310/71 et 5451/72, Rec. 41, Doc. DH (75) 4, p. 9.

⁴⁹ Déc. Com. du 1er octobre 1972.

⁵⁰ Affaire 6780/74, Doc. DH (75) 4, p. 12, CRA, 1976, p. 30, et Affaire 6950/75, CRA, 1976, p. 19.

⁵¹ Le rapport — confidentiel — a été remis au Comité des ministres le 20 août 1976.

⁵² Notamment le Royaume-Uni en Irlande.

nistres. Les résultats qui nous intéressent à cet égard sont uniquement ceux qui ont conduit à une modification de la législation ou de la pratique nationale ayant déclenché la requête examinée.

2.1. Autriche

Plusieurs affaires ont eu pour objet le droit à un procès équitable qui n'était pas garanti en Autriche sur plusieurs points.⁵³ En juillet 1962 et en mars 1963, de nouvelles dispositions législatives sont entrées en vigueur, modifiant le Code de procédure pénale et donnant la possibilité aux requérants de faire rouvrir la procédure d'appel selon la loi nouvelle.⁵⁴ La loi d'août 1971, modifiant le Code de procédure pénale, a mis des limites à l'application de la détention préventive.⁵⁵ Cette réforme est due à la Convention.⁵⁶ Le Ministre fédéral autrichien de la Justice a adressé en décembre 1972 aux autorités judiciaires du pays une directive concernant le placement dans les hôpitaux publics des personnes malades ou blessées en train de purger une peine de prison ou maintenues en détention préventive.⁵⁷

La nouvelle loi sur l'assistance judiciaire et l'amendement à la loi réglementant la profession d'avocat tiennent désormais compte des exigences de la Convention.⁵⁸

La nouvelle loi visant l'indemnisation pour une condamnation prononcée par les tribunaux répressifs et l'internement subséquent du 8 juillet 1969 apporte une autre amélioration de la situation en Autriche.⁵⁹ Un amendement du 3 août 1971 du Code pénal et du Code de procédure pénale abroge le caractère obligatoire de la détention préventive, sauf danger de fuite, de collusion et de récidive.⁶⁰

La Convention des droits de l'homme a donc joué un rôle important dans l'amélioration de la procédure pénale autrichienne.

2.2. Belgique

Une modification de l'art. 123 sexies, paragraphes e) et f) du

⁵³ Voir aussi page 193.

⁵⁴ Pataki et Dunshirn/Autriche, Doc. DH (75) 4, p. 13.

⁵⁵ A six mois, sauf circonstances spéciales.

⁵⁶ Doc. cit., p. 13.

⁵⁷ Simon-Herold/Autriche, voir page 192, N. 12.

⁵⁸ Gussenbauer/Autriche, voir page 193, N. 13.

⁵⁹ Rebitzer/Autriche, page 193, N. 20.

⁶⁰ Vampel/Autriche, doc. cit., p. 34.

Code pénal belge du 30 juin 1961 rend cette disposition conforme à l'art. 10 de la Convention.⁶¹

Le Décret Royal du 10 mai 1973 et quatre décrets du 19 octobre 1973 mettent fin à la discrimination de certaines communes situées à la frontière linguistique près de Liège, en leur accordant les mêmes subventions pour leurs écoles qu'aux autres communes belges.⁶²

Le 25 août 1971 est entrée en vigueur une nouvelle loi instituant un recours judiciaire contre les décisions d'internement administratif.⁶³

La Convention a donc eu des effets directs sur la procédure pénale, sur la politique d'éducation et sur la procédure d'internement administratif en Belgique.

2.3. République fédérale d'Allemagne

La division du pays, les récentes activités terroristes et leurs conséquences pénales, ont donné lieu à un certain nombre de requêtes.⁶⁴ La législation allemande a été modifiée grâce à la Convention et cela dans les domaines de la procédure pénale⁶⁵ et de l'organisation judiciaire.⁶⁶ Au sujet des tables d'écoute, une réforme est en cours.⁶⁷

2.4. Danemark

Une requête à la Commission a porté les autorités danoises à revoir cas par cas les dossiers de 204 enfants vietnamiens menacés d'expulsion.⁶⁸ L'éducation sexuelle dans les écoles publiques est actuellement controversée. La Cour est saisie d'une requête.⁶⁹ Suivant le contenu du prononcé, il est possible que le Danemark soit amené à modifier la forme de cette instruction.

⁶¹ De Becker/Belgique, page 194, N. 32, et Les codes belges, II, p. 44.

⁶² Affaire des « Fourons », page 194, N. 34. Moniteur belge du 24 mai 1973, p. 6477, et *ibid.*, du 20 décembre 1973, p. 14659.

⁶³ A la suite des affaires des vagabonds/Belgique, page 193, N. 15.

⁶⁴ Voir notamment page 193, N. 17.

⁶⁵ Réformes de 1964 à la suite des affaires Wemhoff et Gussenbauer (page 193, N. 18 et 13).

⁶⁶ Abandon de l'instruction préparatoire et suspension de la procédure en cas de dépassement de la prescription du double, *ibid.*

⁶⁷ A la suite de l'affaire Nussbruck et consorts/RFA (page 193, N. 23).

⁶⁸ Affaire Henning Becker/Danemark (page 193, N. 27).

⁶⁹ Voir page 194, N. 35.

2.5. Pays-Bas

La Convention a conduit à une modification du droit disciplinaire militaire.⁷⁰

2.6. Royaume-Uni

La situation en Irlande du Nord et celle des immigrés en Grande-Bretagne a conduit à un grand nombre de requêtes contre cet Etat, qui a modifié sa pratique d'immigration⁷¹ et son droit disciplinaire militaire.⁷²

2.7. Suisse

Avant même que la Suisse n'ait ratifié la Convention, celle-ci a déployé des effets dans ce pays. En effet, le suffrage féminin a été introduit et les articles confessionnels d'exception de la Constitution fédérale ont été abrogés pour permettre la ratification de la Convention. De plus, le droit disciplinaire militaire est en révision, notamment suite à des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme.⁷³

Trechsel, dans son enquête détaillée sur la liberté individuelle et sa garantie dans les procédures pénales fédérales et cantonales, révèle que plus de cent dispositions fédérales et cantonales, dans le seul domaine de la procédure pénale, sont en contradiction avec la Convention.⁷⁴ Dans plusieurs cantons,⁷⁵ des interventions parlementaires ont eu pour objet l'adaptation du droit cantonal aux exigences de la Convention. La réponse du gouvernement de Schaffhouse est, dans ce contexte, significative. « Le gouvernement estime nécessaire une adaptation du droit cantonal aux exigences de la Convention. Du fait cependant que les cas où le droit schaffhousois viole la Convention sont secondaires, le gouvernement profitera de révisions législatives ultérieures pour mettre la situation au net. »⁷⁶

⁷⁰ Voir page 193, N. 14.

⁷¹ Voir page 193, N. 28.

⁷² Voir page 193, N. 14.

⁷³ Cette réforme a même conduit à la motion Dobler au Conseil aux Etats demandant au Conseil fédéral si la Convention européenne des droits de l'homme ne portait pas trop atteinte à la souveraineté nationale (Motion M 77.443, in B.S., 1977, p. 639).

⁷⁴ Stefan Trechsel, *Die europäische Menschenrechtskonvention, ihr Schutz der persönlichen Freiheit und die schweizerischen Strafprozessrechte*, pp. 385 ss.

⁷⁵ Ainsi dans les cantons de Bâle, Schaffhouse et Tessin.

⁷⁶ Traduction de l'auteur. Réponse du gouvernement de Schaffhouse

De plus, le Parlement fédéral a adopté un projet de loi sur l'internement administratif qui a permis à la Suisse de retirer une réserve qu'elle avait dû formuler au moment de la ratification.⁷⁷

C. *Appréciation de ces résultats*

Il ne nous appartient pas d'apprécier ces résultats dans le contexte général des droits de l'homme. Il s'agit simplement de faire une comparaison avec les résultats obtenus par la Charte sociale. Or, le fait que la Convention a conduit à des résultats plus nombreux ou à des modifications législatives à l'intérieur des Etats membres, touchant à des domaines juridiques plus divers que dans le cas de la Charte sociale, ne saurait être retenu à charge du système de contrôle de la Charte : en effet, il ne faut pas perdre de vue que la Convention fonctionne depuis 1953 et la Charte depuis 1965.

Les deux traités, la Convention et la Charte, sont l'œuvre de la même organisation internationale, le Conseil de l'Europe. La source des deux instruments se trouve dans le même statut. Mesurer l'efficacité de chacun des deux systèmes revient dès lors à examiner s'ils ont permis une meilleure harmonisation, chacun dans son domaine, entre les Etats membres. En d'autres termes, la Convention et la Charte ont-elles réussi à créer un standard européen minimum dans chaque Etat, s'agissant des libertés individuelles et des droits politiques (Convention) et dans le domaine des droits économiques et sociaux (Charte) ? Pour répondre à cette question, il ne suffit pas de s'en tenir aux ratifications obtenues par chacun des deux instruments. Sur ce point, la Convention est encore en avance sur la Charte, puisque 14 des 20 Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention avec l'art. 25⁷⁸ contre 11 pour la Charte.⁷⁹ L'efficacité de traités tels que la Convention ou la Charte ne peut se mesurer que par l'examen de leur application⁸⁰ : est-elle la même pour tous les Etats membres ? La réponse à cette question est donnée par l'efficacité du système de contrôle des instruments interna-

(Conseil de gouvernement) à la petite question Gerold Meier du 11 juin 1974 (11/1974).

⁷⁷ Il s'agit plus précisément d'une modification du Code civil suisse (privation de liberté à des fins d'assistance) (F.F., 1977, III, pp. 1-64).

⁷⁸ Cet article prévoit la requête individuelle. A ce jour, Chypre, l'Espagne, la France, la Grèce, Malte, le Liechtenstein et la Turquie n'ont pas encore ratifié cette disposition. Voir Etat des signatures et des ratifications des Conventions et Accords du Conseil de l'Europe, éd. du 25 juin 1979, p. 17.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 23.

⁸⁰ Voir aussi Khol, *op. cit.*, p. 104.

tionaux. Si le système de contrôle réussit à influencer l'application nationale des traités de la même manière dans tous les Etats membres, la convention contribue effectivement à créer une plus grande unité entre les Etats membres, comme le souhaite le statut du Conseil de l'Europe.⁸¹ Nous avons vu au cours de notre étude quels sont les moyens respectifs de contrôle de la Convention et de la Charte. Deux éléments essentiels distinguent les deux instruments : dans le cadre de la Convention, l'individu peut agir et c'est une Cour européenne qui peut statuer en dernière instance.⁸² Dans le cadre de la Charte, même si l'on admet que le lésé a une possibilité d'action par l'entremise d'une association professionnelle, il faut relever que c'est plutôt l'exception et que l'individu, dans le cadre de la Charte, n'a en principe pas d'influence directe sur la procédure. De plus, c'est le Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui statue toujours en dernier ressort.⁸³

Même si nous tenons compte du fait que la Charte fonctionne depuis moins longtemps que la Convention, dont le domaine d'application est par ailleurs plus vaste,⁸⁴ nous pouvons examiner la différence d'efficacité des deux instruments sur la base d'un autre critère : il est incontesté que le Comité d'experts indépendants est un organe technique et juridique. Il est même le seul organe de cette nature dans le contrôle de l'application de la Charte sociale. Il est comparable de ce fait à la Commission européenne des droits de l'homme. Or, nous constatons que, dans bien des cas, un Etat modifie sa législation à la suite du rapport de la Commission, sans même attendre la suite de la procédure.⁸⁵ Un tel résultat n'est pas exclu dans le contexte de la Charte sociale, puisque des modifications au niveau des législations nationales ont déjà pu être obtenues sans qu'il y ait eu de recommandation du Comité des ministres.⁸⁶

Pourquoi, alors, la Commission parvient-elle à des résultats plus nombreux que le Comité d'experts indépendants ? Deux raisons l'expliquent. D'une part, la procédure de la Convention aboutit, en général, à un prononcé de la Cour.⁸⁷ Les Etats se voient confrontés à un jugement international. Comme nous l'avons vu plus haut, ils

⁸¹ Art. 1 du Statut.

⁸² Voir page 43.

⁸³ Voir page 36.

⁸⁴ Voir pages 42 ss. et 192 ss.

⁸⁵ Ainsi, dans l'affaire de l'éducation religieuse obligatoire en Suède (page 194, N. 35), le gouvernement a accordé les exceptions demandées par les requérants à la suite d'une procédure de conciliation.

⁸⁶ Voir pages 181 et ss.

⁸⁷ Dans les cas où la Cour ne peut pas statuer — lorsque l'Etat défendeur n'a pas reconnu sa compétence — c'est le Comité des ministres qui est appelé à se prononcer.

préfèrent souvent s'exécuter avant que ne tombe la condamnation qu'ils pressentent. La Convention permet souvent de mettre en lumière des violations des droits de l'homme, dont le gouvernement de l'Etat concerné n'a lui-même pas eu connaissance. La Convention aboutit à un résultat non pas par la condamnation d'un Etat — et le rapport de la Commission n'est pas toujours interprété par les Etats comme une accusation — mais par la simple découverte d'une violation, les autorités de l'Etat intéressé étant de bonne foi.⁸⁸ Khol relève à juste titre que dans le système de la Convention — comme dans tous les autres — des facteurs psychologiques et les relations entre des être humains, qui ne peuvent pas être analysés du point de vue rationnel, jouent un grand rôle.⁸⁹ Dans le cadre de la Charte, le climat de confiance entre gouvernements et experts indépendants devra encore s'améliorer. En effet, l'appréciation des experts indépendants est encore trop souvent considérée comme une immixtion dans les affaires intérieures d'un Etat.⁹⁰

Par ailleurs, toute la procédure de la Convention connaît une publicité plus grande que celle de la Charte. Déjà au stade de la Commission, une orientation par voie de communiqués à la presse a lieu chaque fois qu'une décision est prise. Il en est de même de la procédure devant la Cour qui, tout en n'étant pas publique en cours d'instance, connaît un écho par la publicité de communiqués. Ainsi, tant au moment de la décision sur la recevabilité ou non d'une requête qu'au moment de la publication du rapport de la Commission, ainsi qu'au moment du jugement, l'opinion est orientée sur le travail des organes de contrôle. Dans le cas de la Charte, l'élément de publicité n'intervient qu'au stade où l'Assemblée se saisit de l'affaire. A ce moment, c'est le résultat de tout un cycle de contrôle qui devient public et non pas un seul cas, comme dans le cadre de la procédure de la Convention. Il n'est pas étonnant dès lors que l'information sur la Charte reste générale et n'ait pas le même impact sur les gouvernements concernés. Ce dernier élément nous paraît particulièrement important. En effet, tandis que toutes les différences entre les résultats de la Convention et ceux de la Charte peuvent finalement s'expliquer d'une manière plus ou moins pertinente par la différence de nature entre les droits en présence, le degré de publicité qu'a pu atteindre la Convention ne découle ni de la nature des droits individuels et politiques ni de la Convention

⁸⁸ Khol, *op. cit.*, p. 122.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 104.

⁹⁰ Cette impression se dégage à la lecture des rapports du Comité gouvernemental. Elle nous a été confirmée par l'attitude et les réponses, voire même l'absence de réponses matérielles à la suite de notre enquête auprès des administrations nationales intéressées à ou par la Charte.

elle-même : il est notamment le fruit d'une meilleure politique d'information du Conseil de l'Europe dans le domaine de la Convention.

A l'instar de la Charte sociale, la Convention ne déploie ses effets que sur un certain nombre des Etats membres du Conseil de l'Europe. On ne saurait attribuer à la Convention une plus grande efficacité qu'à la Charte sur la base du nombre de cas traités par l'une et l'autre, car la Convention fonctionne depuis bien plus longtemps que la Charte et son domaine d'application est plus étendu. Cependant, il est indéniable que le système de contrôle de la Convention, avec la Cour européenne des droits de l'homme comme instance judiciaire suprême, reconnue par 15 des 21 Etats membres du Conseil de l'Europe et une Commission reconnue comme partenaire des gouvernements, vaut à la Convention une audience plus grande que celle de la Charte. Cette audience est encore renforcée par une politique d'information très développée dans le cas de la Convention. C'est sur ces deux points que la Convention semble donner des résultats bien plus satisfaisants que le système de contrôle de la Charte sociale.

De plus, il ne faut pas oublier que la Convention joue un rôle important auprès des juridictions nationales. En effet, tandis que la doctrine est très partagée pour la Charte, elle reconnaît le caractère « self-executing » des dispositions de la Convention.⁹¹

§ 3. Les résultats obtenus par le mécanisme de contrôle des conventions internationales du travail

Que l'on ne s'y méprenne pas. Il ne s'agit pas ici d'examiner l'impact des conventions et des recommandations internationales du travail.⁹² Notre propos est bien plus limité. Il nous importe de dégager quelques résultats directs et indirects obtenus dans la législation ou dans la pratique des Etats membres de l'OIT, non pas grâce à telle ou telle disposition ancrée dans une convention déterminée, mais grâce au fonctionnement du mécanisme de contrôle de l'application de ces normes internationales du travail. Nous avons vu

⁹¹ Trechsel, *op. cit.*, p. 149, et plus haut, pp. 153 et ss.

⁹² Bibliographie : E.A. Landy, « The Effectiveness of international Supervision » ; E.A. Landy, « L'influence des normes internationales du travail : Possibilités et bilan », in *Revue internationale du travail*, vol. 101, n° 6, juin 1970 ; Bureau international du Travail, « L'impact des conventions et recommandations internationales du travail », Genève, 1977 ; Jean Morellet, « Les conventions internationales du travail et leur incidence sur les législations nationales », in *Revue française des affaires sociales*, vol. 23, n° 2, avril-juin 1969, pp. 73-84 ; Nicolas Valticos, « Droit international du travail » ; C. Wilfred Jenks, « Social justice in the law of nations, the ILO impact after fifty years », Oxford, 1970.

en effet⁹³ la parenté, le parallélisme même, entre ce système et le mécanisme de contrôle de la Charte sociale. Dès lors, et avec toutes les réserves d'usage, certains effets qui ont pu être obtenus par l'OIT grâce à son mécanisme de contrôle peuvent être escomptés pour la Charte dans un laps de temps comparable. Or, le fait que la Charte n'est en vigueur que depuis 1965 — et que, par conséquent il n'est pas encore possible de déterminer avec précision l'impact de son application⁹⁴ — nous oblige à regarder de près ce qui s'est produit dans l'enceinte de l'OIT depuis 1919. Nous examinerons cela d'abord sous un angle général, puis nous dresserons un bilan de l'application des normes dans les Etats membres de la Charte pour vérifier enfin jusqu'à quel point les expériences faites par l'OIT peuvent être reportées sur la Charte sociale.

A. *Les résultats obtenus en général*

Le fonctionnement du mécanisme de contrôle⁹⁵ aboutit chaque année à une série de commentaires portant essentiellement sur la manière dont les conventions ratifiées sont appliquées. Lorsque ces commentaires permettent d'améliorer la mise en œuvre d'un instrument donné, il devient possible d'établir une relation de cause à effet et, cela étant, d'apprécier l'influence que le processus de contrôle a exercée.⁹⁶

Une première remarque s'impose : le mécanisme de contrôle de l'OIT de 1919 n'est pas celui de 1979. Des adaptations, des modifications, des améliorations sont intervenues au cours des années.⁹⁷

Deuxième remarque : les effets de ce mécanisme ne peuvent pas être mesurés avec une précision rigoureuse.⁹⁸ Variété des sources et complémentarité des influences rendent ces effets difficilement mesurables.⁹⁹ De plus, les gouvernements ont toujours des réticences à admettre qu'une réforme législative puise son origine dans un engagement international.

Depuis 1964, la Commission d'experts¹⁰⁰ dresse chaque année

⁹³ Voir page 73.

⁹⁴ Voir page 181.

⁹⁵ Voir pages 68 ss.

⁹⁶ E.A. Landy, « L'influence des normes internationales du travail », p. 30.

⁹⁷ Voir G.A. Johnston, « The international labour organisation », pp. 88 ss., et Valticos, *Traité*, pp. 79 ss., spécialement p. 108.

⁹⁸ BIT, « L'impact », *op. cit.*, p. 56.

⁹⁹ Voir notamment L.E. Troclet et E. Vogel-Polsky, « L'influence des conventions internationales du travail sur la législation sociale de Belgique », in *Revue internationale du travail*, vol. 98, n° 5, novembre 1968, p. 2.

¹⁰⁰ Voir page 70.

de façon systématique une liste des mesures positives prises par les gouvernements à la suite des commentaires qu'elle a émis.¹⁰¹ Plus de 1000 cas d'amélioration ont ainsi été enregistrés entre 1964 et 1976.¹⁰² « L'importance des divergences ainsi éliminées varie, bien sûr, d'un cas à l'autre, et le fait que des mesures d'application particulières soient prises dans un cas donné ne signifie pas nécessairement que toutes les difficultés existantes ont été supprimées. »¹⁰³

Classés par matière, les progrès se situent aux niveaux suivants : droits de l'homme,¹⁰⁴ conditions de travail,¹⁰⁵ emploi des enfants et des jeunes,¹⁰⁶ emploi des femmes,¹⁰⁷ gens de mer,¹⁰⁸ sécurité sociale,¹⁰⁹ sécurité et hygiène,¹¹⁰ administration du travail¹¹¹ et divers.¹¹² L'effet des observations adressées aux Etats membres se fait sentir à l'occasion de l'adoption ou de la révision de lois générales sur le travail,¹¹³ lorsque l'OIT assure directement une coopération technique pour l'élaboration d'une nouvelle législation.¹¹⁴

Le mécanisme de contrôle a en outre pour effet de clarifier les obligations des Etats membres découlant des différentes conventions.¹¹⁵ Les Etats examinent dès lors la compatibilité de leur législation avec la convention envisagée avant même de la ratifier. On peut ici parler d'un effet préventif du contrôle.¹¹⁶

Contacts directs,¹¹⁷ influence par l'entremise des organisations d'employeurs et de travailleurs,¹¹⁸ procédure de plainte¹¹⁹ constituent des moyens complémentaires pour arriver à une meilleure efficacité des normes internationales du travail.¹²⁰

Apprécier qualitativement et en général les effets du mécanisme de contrôle des normes internationales du travail nous paraît exclu.

¹⁰¹ BIT, « L'impact », p. 57.

¹⁰² *Ibid.*, p. 57.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 57.

¹⁰⁴ 15 % (*ibid.*), p. 57.

¹⁰⁵ 14 % (*ibid.*).

¹⁰⁶ 11 % (*ibid.*).

¹⁰⁷ 7 % (*ibid.*).

¹⁰⁸ 10 % (*ibid.*).

¹⁰⁹ 20 % (*ibid.*).

¹¹⁰ 6 % (*ibid.*).

¹¹¹ 9 % (*ibid.*).

¹¹² 8 % (*ibid.*), notamment politique de l'emploi, migrations, politique sociale, et population indigène.

¹¹³ *Op. cit.*, p. 58.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Op. cit.*, p. 63.

¹¹⁶ *Op. cit.*, p. 64.

¹¹⁷ *Op. cit.*, p. 66.

¹¹⁸ *Op. cit.*, pp. 67 ss.

¹¹⁹ *Op. cit.*, pp. 73 ss.

¹²⁰ *Op. cit.*, pp. 65 ss.

En effet, comme le révèle Morellet : « (...) chaque convention a son propre destin. Si elle est en avance sur son époque, son impact sera faible, du moins initialement, vu qu'elle ne trouvera que peu de ratifications. Si elle correspond trop à son époque, ... elle sera ratifiée en grand nombre, mais n'aura pas un grand impact car elle ne sera que l'expression du statu quo. »¹²¹

B. *Les résultats obtenus dans les Etats parties à la Charte*

Depuis quelques années, la Revue internationale du travail publie régulièrement des monographies sur les résultats obtenus par les normes internationales du travail dans des pays déterminés. De telles études ont paru sur tous les Etats parties à la Charte, à l'exception de l'Autriche, de Chypre, du Danemark, de l'Islande et de la Suède. Elles permettent néanmoins de dégager une vue d'ensemble de l'effet du mécanisme de contrôle de l'OIT sur les Etats européens concernés par la Charte sociale. Par souci de reproduire une image aussi fidèle que possible de cet impact, nous nous sommes quelque peu attardés aux diverses sources nous renseignant sur un éventuel effet de ce mécanisme dans les Etats pour lesquels il n'existe pas (ou pas encore) d'étude globale. Nous avons de surcroît pris en compte dans notre tour d'horizon deux Etats qui s'apprêtent à ratifier la Charte : la Belgique et la Suisse.

1. *L'impact du point de vue quantitatif*

Tout d'abord une remarque préliminaire : nous avons repris pour chacun des Etats suivants les tableaux de Landy, même s'ils datent de 1966.¹²² Il nous intéresse en effet davantage de dégager un ordre de grandeur du rapport « observations - adaptations totales et partielles de la législation nationale » que de dresser un bilan mathématique, lequel est du reste publié régulièrement par le BIT.¹²³

Ainsi, nous avons dégagé quelques éléments décrits dans les différentes monographies, les illustrant si possible d'exemples concrets. Ensuite, sous 2., nous avons essayé de tirer les conclusions quant à

¹²¹ Morellet, art. cit.

¹²² Voir page 203, N. 92.

¹²³ Une liste figure chaque année sous la rubrique « Cas de progrès » dans la première partie du rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Il est publié sous la désignation Rapport III (partie 4) dans la série des rapports portant sur des questions diverses qui sont soumis à la Conférence internationale du Travail.

l'impact qualitatif des conventions internationales du travail sur le groupe de pays envisagé.

1.1. Autriche

Il ressort des statistiques publiées que les organes de contrôle ont adressé 16 observations à l'Autriche qui avait alors ratifié 31 conventions. Dans onze cas, la remarque de l'organe de contrôle a conduit à une adaptation complète de la législation autrichienne à la norme internationale et dans un cas à une modification partielle.¹²⁴ Les observations concernant le chômage,¹²⁵ le travail de nuit des femmes,¹²⁶ l'âge minimal d'accès à l'emploi dans l'industrie,¹²⁷ le travail de nuit des jeunes employés,¹²⁸ la protection contre la céreuse,¹²⁹ l'égalité de traitement des étrangers et des nationaux en cas d'indemnités pour accidents de travail,¹³⁰ l'assurance-maladie pour les travailleurs de l'industrie¹³¹ et de l'agriculture,¹³² l'âge minimum pour le travail dans les secteurs non industriels,¹³³ les maladies professionnelles,¹³⁴ le travail souterrain des femmes,¹³⁵ l'inspection du travail,¹³⁶ les clauses de travail dans les contrats publics,¹³⁷ l'égalité de rémunération^{138 139} sont mentionnées dans le tableau de Landy.

Il faut noter que seules les cinq dernières concernent des conventions ratifiées par l'Autriche depuis 1946.

1.2. Belgique¹⁴⁰

La Belgique, alors liée par 57 conventions,¹⁴¹ s'est vu adresser

¹²⁴ Landy, « Effectiveness », p. 253.

¹²⁵ Convention n° 2 sur le chômage, 1919, observation adressée par les experts en 1956 (Landy, *op. cit.*, p. 219).

¹²⁶ Convention n° 4 sur le travail de nuit (femmes), 1919, observation du Comité d'experts en 1948 (Landy, p. 221).

¹²⁷ Landy, p. 221.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 222.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 225.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 228.

¹³¹ *Ibid.*, p. 230.

¹³² *Ibid.*, p. 231.

¹³³ *Ibid.*, p. 235.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 236.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 237.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 244.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 248.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 250.

¹³⁹ Il s'agit de la Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération.

¹⁴⁰ Voir L.-E. Troclet et E. Vogel-Polsky, « L'influence des conventions internationales du travail sur la législation sociale de Belgique », *RIT*, vol. 98, n° 5, novembre 1968.

¹⁴¹ Landy, *op. cit.*, p. 253.

40 observations, dont 15 ont entraîné une adaptation complète et deux une adaptation partielle de la législation nationale.¹⁴² Troclet et Vogel-Polsky étudient l'influence des conventions internationales du travail sur la législation sociale de Belgique. Ces auteurs, plutôt que de comptabiliser d'éventuels résultats directement ou indirectement causés par l'influence des normes internationales du travail sur la législation nationale, font une étude de cas montrant l'attitude du pays à divers moments, dans différentes circonstances, face au développement du travail normatif international. Certaines de leurs conclusions méritent d'être retenues dans notre contexte. Ainsi, il ressort de l'étude citée que l'attitude d'un pays face à l'œuvre normative d'une organisation internationale peut dépendre de l'activité de ressortissants de ce pays dans l'organisation internationale envisagée.¹⁴³

L'argument du verrou de sûreté internationale est développé dans ce contexte : une simple loi peut toujours être modifiée ou abrogée. La ratification d'une convention internationale énonçant les mêmes principes a une fonction sécurisante. Elle engage internationalement le pays envisagé. Elle sensibilise l'opinion publique nationale, et dans certains cas même internationale, au problème traité.¹⁴⁴

Les auteurs analysent ensuite les difficultés rencontrées par les instances nationales à mettre en harmonie la législation nationale et les exigences de la convention n° 81 sur l'inspection du travail.¹⁴⁵ Malgré les différents commentaires des organes de contrôle et les tentatives de réforme de la législation, les difficultés n'ont pas été surmontées. Pourquoi ? La convention a été ratifiée par cet Etat sans grande discussion. Une loi d'approbation de la convention a été votée par le parlement. Or, l'inspection du travail en Belgique était organisée par plusieurs dispositions législatives disparates. Le

¹⁴² Notamment dans les conventions suivantes : travail de nuit des femmes (1919, Landy, p. 221), âge minimum (gens de mer, 1920, Landy, p. 223), indemnité de chômage (nauffrage, 1920, Landy, p. 223), placement des marins (1920, Landy, p. 224), réparation des accidents du travail (1925, Landy, p. 227), maladies professionnelles (1925, Landy, p. 228), contrat d'engagement des marins (1926, Landy, p. 230), indication du poids sur les colis transportés par bateau (1929, Landy, p. 232), protection des dockers contre les accidents (1932, Landy, p. 234), maladies professionnelles (1934, Landy, p. 236), âge minimum (travail maritime, 1936, Landy, p. 239), prescriptions de sécurité (bâtiment, 1937, Landy, p. 240), diplôme de capacité des cuisiniers de navire (1946, Landy, p. 242), examen médical des gens de mer (1946, Landy, p. 242), certificats de capacité de matelot qualifié (1946, Landy, p. 242), clauses de travail (contrats publics, 1949, Landy, 248), égalité de rémunération (1951, Landy, p. 250).

¹⁴³ Troclet-Vogel, art. cit., pp. 10 et 11.

¹⁴⁴ Art. cit., p. 15.

¹⁴⁵ Art. cit., pp. 26 ss.

regroupement en une seule loi a toujours été paralysé, pour des raisons politiques variées. La Commission d'experts de l'OIT note, en 1968, qu'aucun progrès n'était réalisé à ce sujet. Pour Troclet et Vogel, cet exemple confirme la thèse selon laquelle il serait souhaitable que l'Etat membre s'assure, avant de procéder à une ratification, de ce que sa législation nationale garantit en tout point l'application des dispositions de la convention en cause. L'harmonisation « a posteriori » de la législation nationale se réalise très difficilement.¹⁴⁶

L'article donne ensuite quelques exemples d'effets des normes internationales du travail avant et au moment de la ratification par un pays donné.¹⁴⁷

1.3. Chypre

Landy révèle que, pour les onze conventions ratifiées par ce pays, les organes de contrôle ont fait onze observations.¹⁴⁸

1.4. Danemark

Trente ratifications, vingt-deux observations, trois adaptations complètes et deux partielles, voilà le bilan pour le Danemark.¹⁴⁹ Les observations concernent l'âge minimum pour l'emploi dans l'industrie,¹⁵⁰ le travail de nuit des jeunes travailleurs,¹⁵¹ le repos hebdomadaire,¹⁵² les maladies professionnelles,¹⁵³ les statistiques des salaires et des heures de travail,¹⁵⁴ la liberté d'association,¹⁵⁵ les clauses de travail dans les contrats publics¹⁵⁶ et le niveau minimal de sécurité sociale.¹⁵⁷

1.5. France¹⁵⁸

La France a ratifié le plus grand nombre de conventions de tous

¹⁴⁶ Art. cit., p. 30.

¹⁴⁷ Notamment dans le domaine de la liberté d'association (art. cit., p. 32), dans le domaine de la protection des rémunérations (art. cit., p. 34).

¹⁴⁸ Landy, *op. cit.*, p. 254.

¹⁴⁹ Landy, *op. cit.*, p. 253.

¹⁵⁰ Landy, *op. cit.*, p. 221.

¹⁵¹ Landy, *op. cit.*, p. 222.

¹⁵² Landy, *op. cit.*, p. 226.

¹⁵³ Landy, *op. cit.*, p. 236.

¹⁵⁴ Landy, *op. cit.*, p. 240.

¹⁵⁵ Landy, *op. cit.*, p. 246.

¹⁵⁶ Landy, *op. cit.*, p. 248.

¹⁵⁷ Landy, *op. cit.*, p. 251.

¹⁵⁸ Voir Jean Morellet, « L'influence des conventions internationales du travail sur la législation française », in RIT, vol. 101, n° 4, avril 1970.

les Etats membres.¹⁵⁹ Dans la liste de Landy, sur 65 ratifications, il y a eu 41 observations qui ont conduit à onze adaptations totales et cinq partielles de la législation française, ainsi qu'à la dénonciation d'une convention.¹⁶⁰ Ces réformes avaient notamment trait aux conventions suivantes : protection de la mère,¹⁶¹ travail de nuit des femmes,¹⁶² travail de nuit des jeunes travailleurs dans l'industrie,¹⁶³ âge minimum (soutiers et chauffeurs),¹⁶⁴ égalité de traitement entre étrangers et nationaux en cas d'indemnités pour accidents de travail,¹⁶⁵ assurance-maladie (industrie),¹⁶⁶ protection contre les accidents (dockers),¹⁶⁷ âge minimum dans les secteurs non industriels,¹⁶⁸ maladies professionnelles,¹⁶⁹ verreries à vitres,¹⁷⁰ réduction du travail dans les verreries à bouteilles,¹⁷¹ vacances payées,¹⁷² prescriptions de sécurité dans les bâtiments,¹⁷³ statistiques des salaires et des heures de travail,¹⁷⁴ contrôle médical des marins,¹⁷⁵ examens médicaux des jeunes travailleurs dans l'industrie¹⁷⁶ et dans les secteurs non industriels,¹⁷⁷ inspection du travail,¹⁷⁸ liberté syndicale et protection du droit syndical,¹⁷⁹ bureaux de placement payants,¹⁸⁰ travailleurs migrants,¹⁸¹ droit d'organisation et de négociation collective,¹⁸² vacances payées dans l'agriculture.¹⁸³

Morellet relève dans son article les résultats pratiques suivants : dans le domaine de l'inspection du travail, une observation de la

¹⁵⁹ Morellet, art. cit., p. 363.

¹⁶⁰ Landy, *op. cit.*, p. 253.

¹⁶¹ Landy, *op. cit.*, p. 220.

¹⁶² Landy, *op. cit.*, p. 221.

¹⁶³ Landy, *op. cit.*, p. 222.

¹⁶⁴ Landy, *op. cit.*, p. 226.

¹⁶⁵ Landy, *op. cit.*, p. 229.

¹⁶⁶ Landy, *op. cit.*, p. 230.

¹⁶⁷ Landy, *op. cit.*, p. 234.

¹⁶⁸ Landy, *op. cit.*, p. 235.

¹⁶⁹ Landy, *op. cit.*, p. 236.

¹⁷⁰ Landy, *op. cit.*, p. 237.

¹⁷¹ Landy, *op. cit.*, p. 238.

¹⁷² Landy, *op. cit.*, p. 239.

¹⁷³ Landy, *op. cit.*, p. 240.

¹⁷⁴ Landy, *op. cit.*, p. 240.

¹⁷⁵ Landy, *op. cit.*, p. 242.

¹⁷⁶ Landy, *op. cit.*, p. 243.

¹⁷⁷ Landy, *op. cit.*, p. 243.

¹⁷⁸ Landy, *op. cit.*, p. 244.

¹⁷⁹ Landy, *op. cit.*, p. 246.

¹⁸⁰ Landy, *op. cit.*, p. 249.

¹⁸¹ Landy, *op. cit.*, p. 250.

¹⁸² Landy, *op. cit.*, p. 250.

¹⁸³ Landy, *op. cit.*, p. 251.

Commission d'experts a conduit à la publication annuelle d'un rapport général sur l'inspection du travail en France dans la revue « Statistique du travail et de la sécurité sociale ». ¹⁸⁴ Dans le domaine des maladies professionnelles, la France a repris, à la suite de remarques de la Commission d'experts pour l'application des conventions, la liste de la convention n° 121. ¹⁸⁵ Les remarques continues des organes de contrôle au sujet de la pratique française dans le domaine de la protection de la maternité ont finalement conduit à une réforme du point de vue gouvernemental et à un respect plus scrupuleux de la convention. ¹⁸⁶ La loi française du 10 juin 1954 interdisant l'emploi des adolescents de moins de seize ans à des travaux dangereux est le fruit des observations des organes de contrôle sur l'application de la convention n° 33. ¹⁸⁷ Il en va de même d'une ordonnance du 27 septembre 1967 sur l'emploi des adolescents. ¹⁸⁸ Dans le contexte des examens médicaux d'aptitude quant à l'emploi des enfants et des adolescents, les observations de l'OIT ont conduit à des ajustements législatifs. ¹⁸⁹

Une loi française du 29 juillet 1950 sur l'engagement des mous-es et novices adapte la législation aux exigences de la convention n° 58. ¹⁹⁰

Les observations des organes de contrôle sur l'application des conventions « ont eu généralement pour effet de corriger l'application qui en était faite et de la rapprocher, peu à peu, des règles positives que les conventions ont voulu introduire sur ce point dans le droit interne des Etats membres de l'OIT. Ce lent travail d'adaptation se poursuit jour après jour et il a eu pour résultat de transformer, sur certains points, la loi et la pratique de la France en vue de les rendre exactement conformes aux engagements internationaux qui la lient. » ¹⁹¹

1.6. Irlande ¹⁹²

Selon Landy, l'Irlande avait à l'époque ratifié 39 engagements. Les autorités de contrôle ont fait 33 remarques et 6 observations. ¹⁹³

¹⁸⁴ Morellet, art. cit., p. 368.

¹⁸⁵ Morellet, art. cit., p. 368.

¹⁸⁶ Morellet, art. cit., p. 376.

¹⁸⁷ Morellet, art. cit., p. 378.

¹⁸⁸ Morellet, art. cit., p. 380.

¹⁸⁹ Morellet, art. cit., p. 379.

¹⁹⁰ Morellet, art. cit., p. 383.

¹⁹¹ Morellet, art. cit., p. 391.

¹⁹² Maurice Cashell, « L'influence des normes internationales du travail sur la législation et la pratique irlandaises », in RIT, vol. 106, n° 1, juillet 1972.

¹⁹³ Landy, *op. cit.*, p. 253.

Elles avaient trait à l'indemnité de chômage en cas de naufrage d'un navire,¹⁹⁴ au repos hebdomadaire,¹⁹⁵ à l'âge minimum des soutiers et chauffeurs,¹⁹⁶ à l'examen médical des jeunes gens (travail maritime),¹⁹⁷ à l'indication des poids des colis transportés par bateau,¹⁹⁸ à la protection des dockers contre les accidents.¹⁹⁹ L'exécution des conventions ratifiées par l'Irlande n'a que très rarement donné lieu à des observations de la part des organes de contrôle de l'OIT et, lorsque telle ou telle insuffisance était établie, le gouvernement s'est toujours employé à y remédier.²⁰⁰ Aussi les observations relevées plus haut ont-elles essentiellement trait à des conventions datant des années vingt, c'est-à-dire des premières années de l'indépendance du pays, époque à laquelle sa législation était encore fortement imprégnée de la législation britannique.²⁰¹

Sur le plan des révisions législatives pratiques, on peut signaler des influences directes des organismes de contrôle de l'OIT : Protection du travail de nuit des femmes dans les mines à ciel ouvert améliorée depuis la loi de 1936 sur les conditions de travail²⁰² ; Législation sur la marine marchande, tenant compte des remarques formulées par les organes de l'OIT²⁰³ ; Règlement sur les docks de 1960 (sécurité, hygiène et bien-être), supprimant des obstacles à la pleine application de la convention n° 28 sur la protection des dockers contre les accidents.²⁰⁴ Dans le domaine de l'égalité de traitement en cas d'accidents du travail,²⁰⁵ la législation de 1934 sur la réparation des accidents du travail fut rédigée de manière pleinement conforme à la convention.²⁰⁶ Selon les syndicats irlandais, le gouvernement de ce pays s'est toujours résolu à donner suite aux conventions et recommandations de l'OIT, qui ont eu une influence notable sur la législation sociale du pays.²⁰⁷

¹⁹⁴ Landy, *op. cit.*, p. 223.

¹⁹⁵ Landy, *op. cit.*, p. 226.

¹⁹⁶ Landy, *op. cit.*, p. 226.

¹⁹⁷ Landy, *op. cit.*, p. 227.

¹⁹⁸ Landy, *op. cit.*, p. 232.

¹⁹⁹ Landy, *op. cit.*, p. 232.

²⁰⁰ Cashell, art. cit., p. 56.

²⁰¹ Cashell, art. cit., p. 58.

²⁰² Cashell, art. cit., p. 62.

²⁰³ Cette demande, présentée plus de 30 ans après la ratification de l'instrument, est un témoignage de plus de l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de l'OIT (Cashell, art. cit., p. 63).

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 64.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 82.

1.7. Islande

Selon Landy,²⁰⁸ ce pays avait ratifié 9 conventions qui n'ont pas jusqu'ici donné lieu à des commentaires.

1.8. Italie²⁰⁹

57 ratifications, 37 observations entraînant 8 adaptations totales et 8 adaptations partielles, tel est le bilan auquel est parvenu Landy.²¹⁰ Ont été touchés les domaines suivants : protection de la mère,²¹¹ travail de nuit des femmes,²¹² travail de nuit des jeunes gens dans l'industrie,²¹³ céreuse,²¹⁴ égalité de traitement (accidents du travail),²¹⁵ méthodes de fixation des salaires minimum,²¹⁶ protection des dockers contre les accidents,²¹⁷ congés payés,²¹⁸ obligations de l'armateur en cas de maladies ou d'accidents des gens de mer,²¹⁹ âge minimum (industrie),²²⁰ âge minimum (secteurs non industriels),²²¹ diplômes de capacité des cuisiniers de navire,²²² examens médicaux des gens de mer,²²³ examens médicaux des jeunes gens (industrie),²²⁴ examens médicaux des jeunes gens (secteurs non industriels),²²⁵ travail de nuit des jeunes gens (secteurs non industriels),²²⁶ inspection du travail,²²⁷ services de l'emploi,²²⁸ travail de nuit des jeunes gens,²²⁹ bureaux de placements payants,²³⁰ égalité de rémunération.²³¹

²⁰⁸ Landy, *op. cit.*, p. 253.

²⁰⁹ Luisa Riva-Sanseverino, « L'influence des conventions internationales du travail sur la législation italienne », in RIT, vol. III, n° 6, juin 1961.

²¹⁰ Landy, *op. cit.*, p. 253.

²¹¹ Landy, *op. cit.*, p. 220.

²¹² Landy, *op. cit.*, p. 221.

²¹³ Landy, *op. cit.*, p. 222.

²¹⁴ Landy, *op. cit.*, p. 225.

²¹⁵ Landy, *op. cit.*, p. 229.

²¹⁶ Landy, *op. cit.*, p. 231.

²¹⁷ Landy, *op. cit.*, p. 234.

²¹⁸ Landy, *op. cit.*, p. 239.

²¹⁹ Landy, *op. cit.*, p. 239.

²²⁰ Landy, *op. cit.*, p. 239.

²²¹ Landy, *op. cit.*, p. 240.

²²² Landy, *op. cit.*, p. 242.

²²³ Landy, *op. cit.*, p. 242.

²²⁴ Landy, *op. cit.*, p. 243.

²²⁵ Landy, *op. cit.*, p. 243.

²²⁶ Landy, *op. cit.*, p. 243.

²²⁷ Landy, *op. cit.*, p. 244.

²²⁸ Landy, *op. cit.*, p. 250.

²²⁹ Riva, *op. cit.*, p. 9 : Sur la base des commentaires de la commission

Dans le domaine de l'examen médical, le législateur italien a ainsi tenu compte des observations des organes de contrôle en l'ins-taurant pour les apprentis.²³² Un autre exemple démontrant l'influence des observations des organes de contrôle est donné par la convention n° 19 sur l'égalité de traitement (accidents de travail), de 1925, ratifiée par l'Italie en 1928. A la suite des commentaires des organes de contrôle de l'OIT, le gouvernement a pris les mesures requises pour se conformer à cette convention en 1959. Cela démontre aussi que bien souvent les effets de l'activité de contrôle ne se manifestaient qu'après une longue durée.²³³ L'auteur de la monographie précitée conclut son étude en soulignant « qu'il ne fait pas de doute que le gouvernement a très fréquemment pris ou promis de prendre des mesures afin de mieux conformer sa législation aux exigences des conventions internationales du travail ». ²³⁴

En 1968 encore, la Commission d'experts a pris note de deux lois adoptées par l'Italie et qui représentaient un progrès considérable dans l'application des conventions de l'OIT relatives à l'examen médical et au travail de nuit des jeunes gens dans les professions industrielles et non-industrielles.²³⁵

1.9. Norvège²³⁶

48 ratifications, 42 observations, trois résultats complets et deux partiels, tel est le bilan que nous présente Landy pour la Norvège.²³⁷ Les domaines suivants sont notamment en cause : indemnités de chômage en cas de naufrage,²³⁸ heures de travail dans les bureaux et dans le commerce,²³⁹ maladies professionnelles,²⁴⁰ âge minimum (industrie),²⁴¹ statistiques des salaires et heures de travail,²⁴² sécurité sociale.²⁴³

d'experts, une nouvelle loi conforme à la convention a été élaborée. Voir aussi Landy, « L'influence des normes », art. cit., p. 32.

²³⁰ Riva, art. cit., p. 5.

²³¹ Riva, art. cit., p. 16.

²³² Riva, art. cit., p. 9.

²³³ Riva, art. cit., p. 23.

²³⁴ Riva, art. cit., p. 28.

²³⁵ Landy, art. cit., p. 32.

²³⁶ Karl Nandrup Dahl, « L'influence des normes internationales du travail sur la législation norvégienne », in RIT, vol. XC, n° 3, septembre 1964.

²³⁷ Landy, *op. cit.*, p. 253.

²³⁸ Landy, *op. cit.*, p. 223.

²³⁹ Landy, *op. cit.*, p. 234.

²⁴⁰ Landy, *op. cit.*, p. 236.

²⁴¹ Landy, *op. cit.*, p. 239.

²⁴² Landy, *op. cit.*, p. 240.

²⁴³ Landy, *op. cit.*, p. 251.

Dahl relève que « dans certains cas, telle ou telle convention internationale du travail a pu influencer sur l'évolution de la législation norvégienne après avoir été ratifiée, l'obligation de faire rapport à la Commission d'experts ayant orienté l'action législative, sur telle ou telle question, dans une direction déterminée ». ²⁴⁴ Ainsi, la convention n° 14 sur le repos hebdomadaire (industrie), de 1921, ne connaît des dérogations au principe d'un repos de vingt-quatre heures consécutives en fin de semaine que si les associations d'employeurs et de travailleurs ont été consultées. La législation norvégienne ne prévoyait pas cette consultation. Le Comité d'experts fit une observation en 1954 qui conduisit à une modification de la loi norvégienne sur la protection des travailleurs. ²⁴⁵

1.10. République fédérale d'Allemagne²⁴⁶

Landy relève 36 ratifications, 27 observations, trois adaptations complètes et deux partielles pour la République fédérale d'Allemagne ²⁴⁷ qui ont trait aux domaines suivants : protection des mères, ²⁴⁸ égalité de traitement (accidents du travail), ²⁴⁹ contrat d'engagement des marins, ²⁵⁰ indication du poids des colis transportés par bateau, ²⁵¹ maladies professionnelles, ²⁵² travail souterrain des femmes, ²⁵³ inspection du travail, ²⁵⁴ congés payés (agriculture). ²⁵⁵ De plus, Schnorr mentionne des modifications législatives déclenchées par des observations des organes de contrôle de l'OIT dans les domaines de la liberté syndicale, ²⁵⁶ de l'interdiction du travail forcé, surtout

²⁴⁴ Dahl, art. cit., p. 23.

²⁴⁵ Dahl, art. cit., p. 24.

²⁴⁶ Valentin Klotz, « Der Einfluss der Uebereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation auf die innerstaatliche Gesetzgebung », in *Bundesarbeitsblatt* 10/1973, pp. 499 ss., et Gerhard Schnorr, « L'influence des normes internationales du travail sur la législation et la pratique en République fédérale d'Allemagne », in *RIT*, vol. 110, n° 6, 1974, pp. 583-610.

²⁴⁷ Landy, *op. cit.*, p. 253.

²⁴⁸ Landy, *op. cit.*, p. 220.

²⁴⁹ Landy, *op. cit.*, p. 229.

²⁵⁰ Landy, *op. cit.*, p. 230.

²⁵¹ Landy, *op. cit.*, p. 232.

²⁵² Landy, *op. cit.*, p. 236.

²⁵³ Landy, *op. cit.*, p. 237.

²⁵⁴ Landy, *op. cit.*, p. 244.

²⁵⁵ Landy, *op. cit.*, p. 251.

²⁵⁶ Schnorr, art. cit., p. 591 : A la suite des commentaires des organes de contrôle, la loi sur les associations du 5 août 1964 a introduit la nécessité d'une confirmation de la légalité de toute interdiction et de toute mesure restrictive prise par une autorité administrative contre les organisations d'employeurs ou de travailleurs. Cette confirmation doit émaner d'un tribunal administratif.

dans le domaine du service civil obligatoire pour les objecteurs de conscience,²⁵⁷ de l'occupation de la main-d'œuvre pénitentiaire,²⁵⁸ de l'occupation des gens de mer,²⁵⁹ des attributions des services de l'emploi,²⁶⁰ de la réglementation du travail temporaire²⁶¹ et de l'emploi des femmes.²⁶² Sécurité et hygiène dans le travail et sécurité sociale sont deux autres domaines où les observations ont conduit à des modifications de la pratique ou de la situation juridique.²⁶³

1.11. Royaume-Uni²⁶⁴

54 ratifications, 49 observations, quatre adaptations totales et la résiliation d'une convention sont recensées par Landy pour le Royaume-Uni.²⁶⁵ La réparation des accidents du travail,²⁶⁶ l'égalité de traitement (accidents du travail),²⁶⁷ les verreries à vitres,²⁶⁸ le droit d'organisation et de négociation collective²⁶⁹ ont donné lieu à

²⁵⁷ Schnorr, art. cit., p. 592.

²⁵⁸ Schnorr, art. cit., pp. 592 ss. : L'occupation de main-d'œuvre pénitentiaire n'est conforme à la convention n° 29 que si un salaire normal et des cotisations de sécurité sociale sont payées et que si le condamné à une peine privative de liberté donne le consentement à effectuer un tel travail. A la suite des commentaires de la commission des experts de l'OIT, la loi sur l'exécution des peines a été adaptée à ces exigences.

²⁵⁹ Schnorr, art. cit., p. 594 : Une nouvelle loi modifiant l'art. 114 de la loi sur les marins répond non seulement aux exigences des organes de contrôle de l'OIT, mais aussi à celles posées par les experts indépendants de la Charte sociale européenne. Il s'agit ici d'un exemple où le concours de deux organes d'organismes différents parviennent conjointement à un résultat (voir aussi page 184).

²⁶⁰ Schnorr, *op. cit.*, p. 599.

²⁶¹ Schnorr, *op. cit.*, p. 601 : La fourniture à titre professionnel des services de travailleurs à d'autres entreprises est subordonnée à l'agrément de l'Institut fédéral de l'emploi et à la condition que l'entreprise qui s'en charge assume tous les devoirs de l'employeur. Cette précision est due aux commentaires de la Commission d'experts de l'OIT au sujet de la convention n° 96 sur les bureaux de placement payants (1949).

²⁶² Klotz, art. cit., p. 500 : La nouvelle loi sur la protection de la maternité de 1965 reconnaît à toutes les mères une indemnité de maternité, financée par des moyens publics, et prévoit des pauses d'allaitement de deux fois une demi-heure par jour, cela en conformité avec les exigences de la convention n° 3 sur la protection de la maternité de 1919. Cet exemple illustre l'effet à long terme des organes de contrôle de l'OIT.

²⁶³ Voir Klotz, pp. 502 et 503, ainsi que Schnorr, pp. 605 ss.

²⁶⁴ G.A. Johnston, « L'influence des normes internationales du travail sur la législation et la pratique au Royaume-Uni », in RIT, vol. 97, n° 5, mai 1968.

²⁶⁵ Landy, *op. cit.*, p. 253.

²⁶⁶ Landy, *op. cit.*, p. 228.

²⁶⁷ Landy, *op. cit.*, p. 229.

²⁶⁸ Landy, *op. cit.*, p. 237.

²⁶⁹ Landy, *op. cit.*, p. 250.

des observations concernant le Royaume-Uni.²⁷⁰ Johnston relève encore des modifications intervenues dans les domaines couverts par la convention sur les congés payés dans l'agriculture²⁷¹ et par le contrat d'engagement des marins.²⁷²

1.12. Suède

Les tabelles de Landy reflètent 26 ratifications, 36 observations, quatre adaptations complètes et une partielle pour la Suède.²⁷³ Elles concernent le chômage,²⁷⁴ l'indemnité de chômage en cas de naufrage,²⁷⁵ l'égalité de traitement (accidents du travail),²⁷⁶ les maladies professionnelles,²⁷⁷ le travail de nuit dans les boulangeries,²⁷⁸ le travail forcé,²⁷⁹ les maladies professionnelles,²⁸⁰ les statistiques des salaires et des heures de travail,²⁸¹ la sécurité sociale.²⁸²

1.13. Suisse²⁸³

26 ratifications, 23 observations, deux adaptations complètes et la résiliation d'une convention ressortent du bilan de Landy²⁸⁴ pour la Suisse. Les conventions suivantes ont fait l'objet de commentaires : maladies professionnelles,²⁸⁵ travail de nuit des femmes,²⁸⁶ prescriptions de sécurité (bâtiment),²⁸⁷ travail forcé,²⁸⁵ non-discrimination,²⁸⁹ liberté syndicale.²⁹⁰

²⁷⁰ Nous n'avons tenu compte dans notre liste que des observations concernant le territoire métropolitain du Royaume-Uni.

²⁷¹ Johnston, *op. cit.*, p. 517 : Cette convention a exercé quelque influence sur certains détails d'application qu'avait mentionnés la commission d'experts à partir de 1959.

²⁷² Johnston, *op. cit.*, p. 518.

²⁷³ Landy, *op. cit.*, p. 253.

²⁷⁴ Landy, *op. cit.*, p. 219.

²⁷⁵ Landy, *op. cit.*, p. 224.

²⁷⁶ Landy, *op. cit.*, p. 228.

²⁷⁷ Landy, *op. cit.*, p. 229.

²⁷⁸ Landy, *op. cit.*, p. 229.

²⁷⁹ Landy, *op. cit.*, p. 233.

²⁸⁰ Landy, *op. cit.*, p. 237.

²⁸¹ Landy, *op. cit.*, p. 241.

²⁸² Landy, *op. cit.*, p. 251.

²⁸³ Alexandre Berenstein, « L'influence des conventions internationales du travail sur la législation suisse », in RIT, vol. LXXVII, n° 6, juin 1958 ; Nicolas Valticos, « Les effets des conventions internationales du travail en Suisse » ; Emil Dähler, « Die Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation und ihr Einfluss auf die Sozialgesetzgebung in der Schweiz », St. Gallen, 1976.

²⁸⁴ Landy, *op. cit.*, p. 253. 34 ratifications en 1974 (Dähler, *op. cit.*, p. 280).

²⁸⁵ Landy, *op. cit.*, p. 228.

²⁸⁶ Landy, *op. cit.*, p. 236.

²⁸⁷ Landy, *op. cit.*, p. 240.

Berenstein note que « c'est notamment aux conventions internationales que l'on doit l'adoption des dispositions fixant à un minimum de onze heures consécutives le repos de nuit des femmes et des jeunes gens dans l'industrie, de même que l'extension de la législation sur le repos de nuit des femmes et des jeunes gens, ainsi que sur l'âge minimum des travailleurs, aux établissements industriels qui ne sont pas des fabriques ».²⁹¹

2. *L'impact du point de vue qualitatif*

Si l'exposé sommaire des cas d'influence pratique des organismes de contrôle de l'application des normes de l'OIT peut impressionner, il est impossible de déterminer avec précision le genre de normes qui ont été les plus efficaces, les catégories de travailleurs qui en ont le plus bénéficié, etc. Il se dégage cependant certaines indications plus générales sur la valeur potentielle des normes dans des circonstances données. Tous les auteurs des monographies précitées conviennent de ce que les conventions internationales du travail déploient leur effet surtout avant leur ratification par les Etats envisagés.²⁹² La plupart des Etats européens qui nous intéressent examinent de très près toute convention avant de la ratifier.²⁹³ Il en résulte un nombre relativement peu élevé de commentaires émanant des organes de contrôle. Souvent, ces remarques ont trait à des points secondaires, si bien qu'il est « souvent très difficile pour le Parlement de trouver le temps d'apporter à la législation les modifications mi-

²⁸⁸ Valticos, art. cit., p. 334 : La décision d'internement dans les établissements de travail des vagabonds et autres catégories de personnes menant une vie anti-sociale était prise par les autorités administratives cantonales. C'était contraire à la convention n° 29 sur le travail forcé. A la suite d'une circulaire que le gouvernement fédéral adressa aux cantons le 6 juillet 1970, divers cantons ont abrogé la législation en cause ou ont cessé d'y avoir recours.

²⁸⁹ Valticos, art. cit., p. 334 : Grâce à la convention n° 3 contre la discrimination dans l'emploi, certains cantons et la Confédération ont abrogé les dispositions prévoyant la résiliation des rapports de service en cas de mariage de femmes fonctionnaires.

²⁹⁰ Valticos, art. cit., p. 334 : Incompatibilité d'une loi de Fribourg de 1923 sur les conflits collectifs dans les régimes de l'Etat avec la Convention en vertu de laquelle aucune forme de travail forcé ne peut être imposée à titre de sanction pour avoir participé à des grèves. Cette loi fut modifiée en 1967.

²⁹¹ Berenstein, art. cit., p. 24.

²⁹² Johnston, art. cit., p. 506 ; Dahl, art. cit., p. 6 ; Cashell, art. cit., p. 56 ; Berenstein, art. cit., pp. 9 ss. ; Morellet, art. cit., p. 391.

²⁹³ Norvège, Royaume-Uni, République fédérale d'Allemagne, Irlande, Belgique, Suisse.

nimes qui seraient nécessaires pour permettre une adaptation aux exigences des organes de contrôle ». ²⁹⁴

Les auteurs attribuent cependant aux mécanismes de contrôle de l'OIT des effets de portée générale que nous aimerions exposer brièvement :

De par sa seule existence, le mécanisme de contrôle renforce l'obligation souscrite par un Etat ratifiant une convention internationale du travail. En effet, en vertu du droit international public, tout Etat est lié par le principe « *pacta sunt servanda* ». Le mécanisme de contrôle constitue une garantie supplémentaire du respect de ce principe par l'Etat envisagé. En revanche, il ne peut éviter que l'accomplissement des obligations contenues dans les normes internationales du travail dépende en dernier lieu de la volonté de l'Etat de remplir son engagement. Le mécanisme de contrôle de l'OIT clarifie la portée de chaque disposition et permet ainsi de lui donner un plus grand impact. ²⁹⁵ Les organes de contrôle complètent les normes et en font une œuvre législative ²⁹⁶ importante.

L'examen de l'influence des conventions internationales du travail démontre que l'effet des mécanismes de contrôle s'exerce souvent à long terme. Schnorr en donne une raison : « Fréquemment, il n'est plus possible d'adapter les lois sociales et la législation du travail aux normes juridiques internationales par la modification formelle des textes : il faut encore, pour y parvenir, une transformation, souvent lente, de la façon de concevoir la politique sociale. » ²⁹⁷

Selon Valticos, le mécanisme de contrôle constitue une garantie contre un retour en arrière. ²⁹⁸ De plus, l'influence de l'OIT ne se fait pas sentir seulement sur la législation, mais encore sur son application pratique. ²⁹⁹

En conclusion, nous pouvons soutenir que les organes de contrôle de l'OIT exercent certes une influence, mais que leur impact direct n'est pas l'élément essentiel des effets des normes internationales du travail : parfois, ces résultats sont obtenus dans un laps de temps prolongé et les réformes qui en résultent portent souvent sur des points secondaires. Il n'en reste pas moins que l'influence globale des normes internationales du travail est importante.

²⁹⁴ Johnston, art. cit., p. 528.

²⁹⁵ Voir sur ce point, « L'impact », *op. cit.*, p. 63.

²⁹⁶ Morellet, art. cit., p. 390.

²⁹⁷ Art. cit., p. 610.

²⁹⁸ Voir page 208 et art. cit., p. 331.

²⁹⁹ Valticos, art. cit., p. 344.

C. Considérations applicables à la Charte sociale

Les expériences réalisées au sein de l'OIT avec des instruments de contrôle plus complexes que ceux dont dispose la Charte sociale, mais de nature similaire, permettent à notre avis de tirer quelques conclusions valables également pour la Charte. Un système de contrôle administratif, tel qu'il existe aussi bien à l'OIT que dans la Charte sociale, reste dépendant de la bonne volonté des États. Le comportement des États liés par la Charte sociale à l'égard des conventions internationales du travail semble permettre d'envisager l'avenir de la Charte avec un certain optimisme. En effet, nous avons vu que ces États ont souvent adapté leur législation à la suite de commentaires des organes de contrôle de l'OIT. Il ne faut pas oublier non plus que ces derniers ne se sont jamais lassés de réitérer leurs observations jusqu'au moment où une coïncidence de la législation nationale et des exigences des normes internationales du travail a pu être constatée. D'une manière générale, les remarques des organes de contrôle ont rarement donné lieu à des réformes spectaculaires, mais ont souvent entraîné une amélioration des modifications législatives prévues dans le sens d'une meilleure protection des travailleurs. L'effet des mécanismes de contrôle est souvent apparu à long terme seulement. Il en sera donc probablement de même de celui de la Charte sociale.

Section II :

VERS UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ DE LA CHARTE SOCIALE

Au fur et à mesure que l'application de la Charte sociale se poursuit, les organes responsables de sa mise en vigueur émettent des avis, les discutent et adoptent de nouveaux moyens destinés à en accroître l'efficacité. Ces mesures feront l'objet de notre premier chapitre, dans lequel nous traiterons également des différentes propositions faites par les instances compétentes en vue d'un meilleur fonctionnement du contrôle de la Charte. Dans un deuxième chapitre, nous allons tenter d'examiner quelques propositions personnelles et d'en peser les avantages et les inconvénients. Ces mesures devraient viser quatre objectifs qui ne sont pas toujours complémentaires mais qui, une fois réalisés, permettraient certes une meilleure application de la Charte ; ces objectifs sont les suivants :

- une application plus conforme de la Charte dans les Etats liés par le traité ;
- une augmentation de la participation des milieux intéressés au contrôle de la Charte ;
- un cadre institutionnel pour résoudre les conflits de compétence en matière d'interprétation ;
- une diminution de la durée du contrôle.

Ainsi renforcé, le mécanisme de contrôle serait mieux à même de favoriser le progrès social dans la ligne du préambule de la Charte.¹

Nous avons jugé utile d'apprécier toute proposition sur la base de deux critères : ses chances de réalisation du point de vue juridique et ses possibilités d'adoption du point de vue politique.

¹ Voir Série des Traités européens n° 35, p. 2.

Chapitre premier

LES MOYENS D'AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA CHARTE SOCIALE, TELS QUE PROPOSÉS PAR LES ORGANES DE CONTRÔLE

Nous avons constaté plus haut² que l'efficacité de la Charte se trouvait réduite du fait que tous les moyens de contrôle ne sont pas encore utilisés. La mise en œuvre du mécanisme complet de contrôle doit donc être un objectif préalable à atteindre. Dans ce contexte, des décisions ont été prises, mais il faut encore attendre avant de mesurer leurs effets sur le contrôle de l'application de la Charte : le Comité des ministres a décidé de mettre en vigueur la procédure de l'art. 22 de la Charte prévoyant la présentation de rapports gouvernementaux sur les dispositions non acceptées de la Charte.³ De plus, il sera dorénavant possible au Comité d'experts indépendants de prendre connaissance officiellement des rapports du Comité gouvernemental.⁴

Ces décisions renforceront certes l'appareil institutionnel de la Charte. Il n'en reste pas moins qu'elles ne résolvent pas pour autant le problème de la carence du Comité des ministres à adresser des recommandations aux gouvernements qui enfreignent des dispositions acceptées de la Charte, ni celui de la faible participation des associations professionnelles à la mise en œuvre de la Charte. Le Comité gouvernemental, quant à lui, s'est attaqué au problème de la durée et de la complexité du mécanisme de contrôle.

- § 1. Propositions de modification de la procédure de contrôle émanant du Comité gouvernemental et réactions des autres organes de contrôle

A. *Les propositions du Comité gouvernemental*⁵

« Alléger les charges de travail, aussi bien pour les Parties contractantes que pour les organes de contrôle sans pour autant amender la Charte ni causer un préjudice à sa mise en œuvre », tel

² Voir pages 109 et 165.

³ Voir page 165.

⁴ Voir Conclusions V, § 24, p. XIX.

⁵ Rapport III, §§ 11-14, pp. 3 et 4.

est l'objectif des propositions du Comité gouvernemental.⁶ Comment y parvenir ? « Etaler le contrôle de l'application de l'ensemble des dispositions acceptées de la Partie II de la Charte sur six années, en approfondissant tous les deux ans l'examen d'un tiers seulement des dispositions. »⁷ Il en résulterait un rapport détaillé pour un tiers des dispositions et un rapport général succinct pour les autres pour chaque cycle biennal de contrôle.⁸ Les dispositions seraient à regrouper par matière en trois catégories.⁹ Le Comité gouvernemental a déjà mis en pratique cette méthode depuis son quatrième rapport.¹⁰

B. *La réaction du Comité des experts indépendants*

Les experts indépendants se sont déterminés sur les propositions du Comité gouvernemental dans un avis qu'ils ont adopté le 27 septembre 1975.¹¹ Ils constatent tout d'abord que les modifications envisagées par le Comité gouvernemental n'apparaissent pas acceptables du point de vue juridique : en effet, l'art. 21 de la Charte précise que les Parties contractantes doivent présenter des « Rapports *biennaux* relatifs à l'application des dispositions de la Partie II qu'elles ont acceptées », ¹² et non de certaines dispositions seulement. De plus, les experts indépendants craignent une diminution de l'efficacité de la Charte, et soulignent que « les progrès, objectifs de la Charte, ne sauraient être réalisés sans retard, si le contrôle, et par conséquent les efforts qu'il stimule, étaient trop dispersés dans le temps. En outre, le découpage proposé ne peut pas tenir compte de l'actualité que sont susceptibles de connaître dans l'avenir les différents droits garantis. »¹³ Cette dernière opinion rejoint une préoccupation que les experts indépendants ont formulée dans les quatrième conclusions : la récession donne à la Charte une actualité et une dimension nouvelles.¹⁴ Le Comité des experts indépendants soumet à son tour un certain nombre de suggestions visant à une amélioration du fonctionnement de la Charte. Nous les examinerons plus loin.¹⁵

⁶ Doc. cit., § 12, p. 3.

⁷ Doc. cit., § 13, p. 3.

⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁹ Doc. cit., § 14, p. 4.

¹⁰ Rapport IV, § 6, p. 2.

¹¹ Conclusions IV, pp. XIX et ss.

¹² Cf. art. 21 de la Charte, et Conclusions IV, § 3, p. XIX.

¹³ Doc. cit., § 6, p. XX.

¹⁴ Conclusions IV, §§ 10-11, p. XIV.

¹⁵ Voir page 225.

C. *L'attitude de l'Assemblée consultative*

L'Assemblée consultative a eu l'occasion de se pencher sur les propositions du Comité gouvernemental au cours du troisième cycle de contrôle déjà.¹⁶ Dans l'exposé des motifs de son Avis,¹⁷ elle estime les propositions intéressantes, mais y apporte deux réserves importantes :

Dans les cas où les experts indépendants demandent des informations complémentaires aux gouvernements, ceux-ci devraient les fournir dans un délai plus rapproché que les six ans proposés pour le contrôle des dispositions par le Comité gouvernemental.

Les gouvernements devraient renseigner les organes de contrôle sur chaque changement important intervenu depuis le dernier rapport et cela immédiatement, du moment où la Charte prévoit déjà un contrôle biennal.¹⁸

Pour autant que ces deux conditions soient respectées, l'Assemblée, dans son troisième Avis, se déclare provisoirement assez favorable aux modifications proposées par le Comité gouvernemental. Elle a demandé au Comité des ministres de soumettre ces propositions pour avis au Comité d'experts indépendants.¹⁹ Une fois que les experts eurent émis leur opinion, l'Assemblée a soumis propositions et commentaires à son expert consultant.²⁰ Celui-ci proposa soit de conserver le système initial de la Charte — ce qui aurait l'avantage de respecter la lettre de la Charte — soit de subdiviser en deux groupes les dispositions de la Charte et de demander aux Parties contractantes de présenter tous les deux ans alternativement un rapport sur l'un ou l'autre des groupes de dispositions. On pourrait ainsi alléger le travail des administrations nationales et des organes de contrôle.²¹

Pour l'Assemblée consultative, un allègement de ce genre est certes souhaitable, mais il ne doit compromettre en rien l'efficacité du contrôle. Celui-ci pourrait être renforcé par les moyens de contrôle, notamment des questionnaires. L'Assemblée souhaiterait obtenir un droit de regard sur l'élaboration du formulaire qui, selon l'art. 21, est de la compétence du Comité des ministres. Or, avant d'obtenir un droit de participation à l'élaboration du formulaire,

¹⁶ Avis n° 71 (1975).

¹⁷ §§ 25-27, pp. 17-20 (Doc. 3592).

¹⁸ Doc. cit., § 25, p. 17.

¹⁹ Avis cit., § 10, p. 3.

²⁰ Le juge fédéral suisse Alexandre Berenstein.

²¹ Doc. 3949, II, p. 1, et Doc. 3803, II, § 6, p. 4.

l'Assemblée n'est pas disposée à adopter une position définitive sur d'autres propositions d'amendement du mécanisme de contrôle.²²

D. *L'attitude
du Comité des ministres*

Il ressort des documents de l'Assemblée que le Comité des ministres a invité les experts indépendants à formuler un avis sur les propositions du Comité gouvernemental.²³ Celui-ci, nous l'avons vu, est publié avec les quatrièmes Conclusions.²⁴

§ 2. Autres propositions de modification émanant des organes de contrôle

A. *Propositions du Comité d'experts
indépendants*

Dans ses quatrièmes Conclusions, le Comité d'experts indépendants ne prend pas seulement position sur les propositions du Comité gouvernemental, mais fait à son tour un certain nombre de suggestions :

1. *Simplification du travail pour les administrations
nationales*

Le Comité relève qu'il a déjà élaboré un questionnaire simplifié permettant aux gouvernements d'être beaucoup plus sommaires dans leurs réponses subséquentes qu'ils n'ont pu l'être à propos du premier rapport. Ce questionnaire attend l'approbation du Comité des ministres.²⁵

2. *Extension du travail de contrôle dans le temps*

Le Comité propose d'étendre à deux ans le temps de contrôle des rapports pour mieux affronter le volume de travail qui va grandissant, d'autant plus que l'on s'attend à Strasbourg à de nouvelles ratifications de la Charte sociale.²⁶

²² Doc. 3949, II, § 4, p. 1.

²³ Avis n° 71 (1975), § 10, p. 3.

²⁴ Conclusions IV, pp. XIX-XXI.

²⁵ Doc. cit., § 8, litt. a), p. XX. Il résulte du Rapport V que le Comité gouvernemental a rejeté cette idée, vu qu'il ne propose qu'un seul formulaire à l'approbation du Comité des ministres (Rapport V, § 13, pp. 3-4).

²⁶ *Ibid.*, litt. b).

3. *Augmentation des moyens du Secrétariat général*

Le Comité des experts indépendants considère qu'il serait important de renforcer la Division des affaires sociales, responsable de la Charte sociale, en personnel et en moyens.²⁷

B. *Propositions de l'Assemblée consultative*

Comme nous l'avons déjà vu plus haut,²⁸ l'Assemblée consultative revendique pour elle-même un droit de participation à l'élaboration des formulaires devant être envoyés aux Etats liés par la Charte, car dans la situation actuelle, les gouvernements qui subissent le contrôle en fixent eux-mêmes les conditions.²⁹

La volonté de mieux faire connaître la Charte dans les milieux intéressés à cette convention a conduit l'Assemblée consultative à organiser un colloque international sur la Charte sociale qui s'est déroulé à Strasbourg du 7 au 9 décembre 1977.³⁰ Les résultats du colloque se traduisent notamment par une Recommandation³¹ qui contient des propositions concrètes de modification et de développement du mécanisme de contrôle de la Charte. Etendre la connaissance de la Charte,³² augmenter les ratifications et favoriser les acceptations complémentaires de dispositions supplémentaires de la Charte par les Parties contractantes,³³ voilà les mesures qui permettraient une meilleure promotion de la Charte. L'Assemblée préconise aussi une révision du contenu de la Charte.³⁴ Celle-ci devrait en outre être complétée par de nouvelles dispositions,³⁵ ce qui rendrait

²⁷ *Ibid.*, litt. c).

²⁸ Voir page 224.

²⁹ Doc. 3803, § 9, p. 3.

³⁰ Voir Doc. AS/Coll./Charte/CR.

³¹ Il s'agit de la Recommandation 839 (1978). Voir aussi Doc. 4198.

³² Par une action d'information impliquant notamment les mass media (Doc. 4198, p. 2).

³³ Doc. cit., p. 3.

³⁴ En adaptant certaines dispositions aux exigences actuelles, comme par exemple l'extension à quatre semaines du minimum de vacances payées. Voir doc. cit., pp. 3-5.

³⁵ Notamment le droit de codécision des travailleurs dans les entreprises, le droit des travailleurs à la participation en matière de fixation des conditions de travail, la protection des travailleurs contre les effets de la rationalisation et contre les effets de l'introduction de nouvelles technologies, droit des hommes et des femmes à l'égalité de chances et de traitement dans tous les domaines économiques, sociaux et culturels, le droit à une éducation de base, le droit à un congé-éducation, le droit à un logement décent, le droit des travailleurs frontaliers à une protection économique ainsi qu'à une protection contre la discrimination en matière fiscale, le droit des personnes

nécessaire une augmentation proportionnelle du nombre minimal d'engagements prévu par l'actuel art. 20 de la Charte.³⁶ L'Assemblée considère que le rôle des organes intervenant dans la procédure de contrôle de l'application de la Charte devrait être renforcé et propose à cette fin une série de mesures.³⁷ Le Comité d'experts indépendants devrait être nommé selon une procédure permettant d'associer l'Assemblée à cette nomination. De plus, les conclusions devraient trouver une meilleure audience auprès du Comité des ministres.³⁸ Le Comité gouvernemental devrait devenir un organe tripartite, comprenant des délégués d'organisations nationales de travailleurs et d'employeurs, en plus des représentants des organisations internationales.³⁹ Pour elle-même, l'Assemblée réclame une meilleure audience auprès du Comité des ministres et un droit de proposer des amendements à la Charte.⁴⁰

Enfin, l'Assemblée suggère l'introduction d'un droit de pétition pour les personnes ou les groupes de personnes protégées par la Charte,⁴¹ dans les cas où ils s'estimeraient lésés. Nous retrouvons également dans les doléances de l'Assemblée l'idée d'une Cour sociale européenne ou d'une Chambre sociale.⁴²

Dans son commentaire des propositions,⁴³ le rapporteur⁴⁴ sou-

âgées à une protection économique et sociale et le droit des catégories les moins favorisées de la population à une protection sociale et économique renforcée (Doc. cit., p. 5).

³⁶ Cet article prévoit aujourd'hui que la Charte peut être ratifiée à condition que la Partie acceptante s'engage à être liée par au moins dix des dix-neuf articles matériels de la Charte ou par au moins quarante-cinq des septante-deux paragraphes numérotés. De plus, au moins cinq des sept articles du « noyau dur » doivent faire partie de ce minimum de dix articles ou quarante-cinq paragraphes. Font partie du noyau dur : le droit au travail (art. 1) le droit syndical (art. 5), le droit à la négociation collective (art. 6), le droit à la sécurité sociale (art. 12), le droit à l'assistance sociale et médicale (art. 13), le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (art. 16) et le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (art. 19).

³⁷ Doc. cit., p. 6.

³⁸ Doc. cit., p. 7.

³⁹ Doc. cit., p. 7. De plus, les frais de déplacement et de séjour des membres de ce comité devraient être pris en charge par le Conseil de l'Europe.

⁴⁰ Doc. cit., p. 7.

⁴¹ L'Assemblée qualifie elle-même cette mesure de « plus radicale ». Ces pétitions pourraient être adressées au Comité d'experts indépendants (doc. cit., p. 8) (voir aussi p. 233).

⁴² Nous reviendrons sur cette proposition à la page 265. Voir doc. cit., p. 8).

⁴³ Doc. cit., pp. 9-11 (Exposé des motifs).

⁴⁴ Il s'agit de M. Büchner qui défend depuis plusieurs années les postulats d'une Charte sociale plus efficace. Il a notamment présenté le Rapport

ligne la nécessité des changements à apporter à la Charte et invite le Comité des ministres à accorder une plus grande place aux questions sociales dans son plan à moyen terme et dans ses programmes de travail annuels.⁴⁵

Le rapporteur conclut avec deux propositions supplémentaires, l'une politique, l'autre juridique : « ... les Etats membres du Conseil de l'Europe et le Comité des ministres devraient attacher à la protection des droits fondamentaux, économiques, sociaux et culturels, reconnus par la Charte, une importance égale à celle des droits civils et politiques, ce qui pourrait par exemple se traduire par le fait qu'à l'avenir, l'adhésion de nouveaux Etats au Conseil de l'Europe soit conditionnée non seulement par une déclaration d'intention de signer et de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme, mais aussi la Charte sociale. Dans cette même perspective, les Etats membres devraient reconnaître au moins à certaines normes de la Charte le caractère de dispositions « self-executing » en droit interne... »⁴⁶

Parallèlement à cette discussion sur l'amélioration et l'extension du contrôle de la Charte sociale, l'Assemblée examine les possibilités d'étendre le champ d'application de la Convention européenne des droits de l'homme.⁴⁷ Dans ce contexte, la recommandation de l'Assemblée vise notamment l'insertion dans la Convention de certains droits jusqu'alors contenus dans la Charte.⁴⁸ Du point de vue du contrôle de l'application des droits, une telle mesure aurait pour conséquence d'étendre le système de la Convention⁴⁹ à des droits qui jusqu'ici ont été soumis au mécanisme de contrôle de la Charte.⁵⁰

sur le quatrième cycle de contrôle (Doc. 3949) à l'Assemblée. Il a été également une des chevilles ouvrières du Colloque sur la Charte sociale organisé par l'Assemblée (voir page 226 et note 30 de cette page).

⁴⁵ Le Conseil de l'Europe développe son programme d'action dans un plan à moyen terme. Les programmes de travail annuels permettent une adaptation du travail en même temps qu'une plus grande précision dans la définition des objets qui y figurent.

⁴⁶ Doc. 4198, p. 11.

⁴⁷ Doc. 4213.

⁴⁸ Doc. cit., § 13, p. 2 : Il s'agit notamment du droit de choisir ou d'accepter librement un travail rémunéré en tenant compte de la compétence de l'individu pour un tel travail et des considérations géographiques et économiques raisonnables, du droit d'accès à des services gratuits de l'emploi, à l'orientation professionnelle et à la formation professionnelle, du droit à un niveau de vie adéquat en cas de chômage involontaire et du droit d'être affilié à un régime de sécurité sociale.

⁴⁹ Voir page 42.

⁵⁰ Même si les auteurs de l'idée d'une telle extension affirment qu'un protocole additionnel à la Convention n'affectera pas le fonctionnement de la Charte (doc. cit., p. 3), il est évident que la Charte perdrait encore l'influence qu'elle s'est malgré tout acquise au cours des dernières années. Cette

C. *Appréciation de ces propositions*

La première proposition du Comité des experts indépendants ne saurait, à notre avis, poser de grands problèmes. Il est en effet souhaitable d'épargner une double charge aux administrations nationales, auteurs des rapports sur l'application de la Charte. Or, dans la plupart des cas, si aucune modification n'est intervenue depuis le rapport précédent, il devrait être possible de se contenter d'un renvoi au rapport précédent. La tâche des administrations se trouve déjà simplifiée par le fait qu'elles sont autorisées à faire parvenir au Conseil de l'Europe un résumé de leur rapport adressé au BIT, pour autant qu'il y ait concordance de matière. Le formulaire actuellement en vigueur mentionne expressément cette possibilité.

Un sort positif devrait également pouvoir être réservé à la troisième proposition des experts indépendants. En effet, alors que le nombre de ratifications a augmenté tout au long des années, le nombre de personnes et les moyens mis à disposition du contrôle de l'application de la Charte sont restés constants. Un renforcement du secrétariat de la Charte peut en effet avoir pour conséquence d'alléger bien plus la tâche des organes de contrôle que les autres propositions que nous venons d'examiner. Il est concevable que le Secrétariat du Conseil de l'Europe soit appelé encore davantage que par le passé à agir sur la base de directives des organes de contrôle. Une augmentation du personnel et des moyens du Secrétariat est cependant une question qui touche au problème plus vaste des moyens budgétaires du Conseil de l'Europe, qui ont toujours été fort modestes.⁵¹ Aucun indice du reste ne permettrait aujourd'hui de conclure à une modification rapide de cet état de fait.

La deuxième proposition du Comité des experts est compréhensible. Les membres de ce collège sont affectés à d'autres tâches. Leur mandat n'est qu'un mandat à temps partiel. Cependant, il est permis de douter qu'une modification allant dans ce sens permettrait d'obtenir une amélioration quelconque : la lenteur de la procédure de contrôle serait encore augmentée et le Comité des experts indépendants, qui travaille déjà aujourd'hui à la satisfaction générale, n'y gagnerait pas en efficacité. L'objectif visé par cette proposition pourrait à notre avis être mieux atteint par la troisième proposition des experts indépendants, à savoir une augmentation des

tendance confirme cependant la plus grande efficacité du mécanisme de contrôle de la Convention par rapport à celui de la Charte.

⁵¹ Voir N. 138, page 40.

effectifs et des moyens du Secrétariat général pour le contrôle de la Charte.

La première proposition de l'Assemblée consultative mérite certainement un examen approfondi. Nous avons vu dans notre étude que les associations professionnelles regrettent que le Conseil de l'Europe n'ait pas créé les organes de contrôle de la Charte sociale sur une base de tripartisme.⁵² Même si les gouvernements membres du Conseil de l'Europe sont convaincus que les objectifs de la Charte peuvent être atteints par les moyens instaurés, nous pensons qu'il est essentiel de ne pas perdre de vue l'effet psychologique que peut produire un appareil institutionnel tel que celui qui a été mis en place pour contrôler l'application de la Charte sociale. Comme il est conçu aujourd'hui, il apparaît tel que les gouvernements voulaient effectivement fixer les conditions du contrôle auquel ils devraient se soumettre. Accorder un droit de participation à l'Assemblée dans la définition des questionnaires serait, à notre avis, un pas dans la bonne direction : s'assurer le concours de toutes les forces économiques et sociales pour la réalisation progressive des objectifs de la Charte sociale européenne. En revanche, il faut également tenir compte du fait que l'Assemblée est un organe politique. Sa participation à la rédaction du formulaire comporte le risque inhérent d'une politisation du débat. Il est à répondre à cette objection que le Comité des ministres qui décide aujourd'hui est lui aussi un organe politique. Dès lors, le danger existe déjà à l'heure actuelle. Aussi, une participation de l'Assemblée permettrait avant tout un rééquilibrage des compétences entre le Comité des ministres et l'Assemblée. En d'autres termes, les avocats des gouvernements seraient contraints à se mettre d'accord avec les avocats d'un droit social international efficace. Un risque de paralysie n'est pas à exclure si une voie pour surmonter les conflits de compétence n'est pas trouvée.⁵³

Nous formulerons plus loin quelques idées propres à concrétiser la volonté de l'Assemblée de promouvoir la connaissance de la Charte.⁵⁴ Associer l'Assemblée à la nomination du Comité d'experts indépendants est une idée qui permettrait de donner un poids plus important à ce forum parlementaire strasbourgeois, plus encore, elle éliminerait le risque de nominations « pro-gouvernementales » dans ce comité.⁵⁵ En pratique, la procédure rejoindrait probablement celle de la nomination des juges de la Cour européenne des droits

⁵² Voir page 164.

⁵³ Voir page 261.

⁵⁴ Voir page 254.

⁵⁵ Voir page 93. Encore que jusqu'à présent l'on ne puisse pas dire que le principe de l'indépendance des experts ait été battu en brèche.

de l'homme : les Etats membres du Conseil proposeraient une liste de candidats, l'Assemblée procéderait à la nomination. Malgré le précédent de la Convention des droits de l'homme, ni l'élection des experts par l'Assemblée ni leur nomination par les délégués des Etats parties à la Charte (pour ne citer que deux variantes théoriquement possibles) ne sauraient être acceptables pour le Comité des ministres. Nous nous éloignerions du principe de la collaboration intergouvernementale avec de telles modalités, qui donneraient à l'Assemblée des compétences de décision en contradiction avec les traditions du Conseil de l'Europe. Mettant à part toute considération politique sur l'opportunité qu'il y a ou non pour l'Assemblée de tenter d'étendre son champ d'action et surtout de décision, nous nous demandons si, matériellement, une participation de l'Assemblée à la procédure de désignation des experts indépendants pourrait vraiment augmenter l'indépendance de ce collège. Nous avons vu plus haut⁵⁶ combien celle-ci reste menacée par une nomination du Comité des ministres. Un droit de regard, aussi modeste qu'il soit, ou le passage de cette compétence à l'Assemblée, constituerait certes un verrou de sûreté supplémentaire pour éviter que les experts indépendants perdent une de leurs qualités essentielles.

Il ne faut cependant pas non plus négliger le danger d'une politisation supplémentaire de la nomination des membres de ce comité, dès l'instant où un organe politique participe à un tel choix. Cela demeure vrai même si l'Assemblée consultative est un forum parlementaire composé davantage de délégations nationales que de groupes politiques.⁵⁷ A notre avis, le désir exprimé par l'Assemblée de jouer un rôle dans la désignation des experts est légitime, même si le danger d'une politisation plus grande n'est pas à écarter.

⁵⁶ Voir page 93.

⁵⁷ Les groupes politiques exercent un rôle assez faible à l'Assemblée. Il y a des concertations entre représentants d'une même tendance politique qui peut avoir certains effets, notamment dans les questions de personnes. Ainsi, l'Assemblée avait préféré Mme Bindschedler-Robert, non membre de l'Assemblée, à M. Louis Guisan, alors membre de l'Assemblée, comme premier juge suisse à la Cour européenne des droits de l'homme. Quels ont été les mobiles de l'Assemblée ? Il n'est pas facile de donner une réponse : l'idée d'une femme comme premier juge suisse a certes séduit une partie de l'Assemblée, mais de nombreux parlementaires de toutes les tendances politiques avaient alors souligné qu'ils préféreraient une juriste moins politique, sans pour autant nier les excellentes compétences de M. Guisan. Ce précédent révèle que l'Assemblée est capable de faire abstraction de considérations collégiales. Dans une éventuelle procédure de nomination des experts indépendants par l'Assemblée, il conviendrait à notre avis de compléter l'incompatibilité actuelle d'expert indépendant avec la fonction d'agent de l'administration nationale et du Conseil de l'Europe par celle de membre de l'Assemblée consultative.

L'idée de donner au Comité gouvernemental un caractère tripartite plus marqué n'est pas nouvelle. Même si elle dépasse le cadre classique d'une organisation intergouvernementale, elle se justifie pleinement dans le contexte du système de contrôle d'une Charte sociale.⁵⁸ Nos propositions allant un peu dans la même direction, nous développerons plus loin les avantages et les inconvénients de cette suggestion.⁵⁹ Nous acceptons favorablement les recommandations de l'Assemblée visant à une plus grande audience auprès du Comité des ministres des conclusions des experts indépendants et des avis de l'Assemblée.

L'idée d'un droit de présenter des amendements à la Charte est séduisante. Elle n'a cependant de sens que si le Comité des ministres peut être contraint à prendre position dans un délai déterminé. L'Assemblée a en effet, aujourd'hui déjà, la possibilité d'adresser des recommandations au Comité des ministres. Ce moyen lui permet donc d'exprimer son désir de voir la Charte amendée. Examinant la structure du mécanisme de décision du Conseil de l'Europe, un groupe de travail de l'Union européenne de Suisse était arrivé à la conclusion que l'introduction d'une « motion d'urgence » permettrait d'accélérer les travaux et de donner plus de poids à l'Assemblée dans les mécanismes de décision du Conseil de l'Europe.⁶⁰ Une telle motion obligerait le Comité des ministres à répondre dans un certain délai à une initiative émanant de l'Assemblée.⁶¹ Ce serait peut-être le moyen de donner à l'Assemblée un droit de participation à la procédure d'amendement de la Charte. Du point de vue institutionnel, il conviendrait d'ancrer cette possibilité dans la Charte même, puisque celle-ci est un traité indépendant du Conseil de l'Europe⁶² bien qu'il ait été élaboré dans son enceinte et qu'il s'appuie sur les institutions de l'organisation strasbourgeoise.

L'idée d'un droit de pétition pour les personnes ou les groupes de personnes protégés par la Charte est intéressante à plus d'un titre : tout d'abord, elle donnerait une possibilité de participation à l'individu ou aux organisations qui le représentent. Le Comité d'experts indépendants jouirait ainsi d'une source précieuse d'informations supplémentaires. La pétition étant une requête non contraignante, cette forme de « recours individuel » permettrait d'associer les citoyens des Parties contractantes au mécanisme de contrôle de

⁵⁸ Voir aussi pages 240 et ss. et 273 et ss.

⁵⁹ Voir pages 250 ss.

⁶⁰ Voir programme de Hertenstein, page 14, § 341.

⁶¹ La proposition de l'Union européenne prévoit une prise de position obligatoire du Comité des ministres lors de la première séance de la session du semestre subséquent au dépôt d'une motion d'urgence.

⁶² Voir page 250.

la Charte, sans battre en brèche le principe des mécanismes intergouvernementaux sur lesquels le Conseil de l'Europe est construit. Ensuite, la formule de la pétition, telle qu'elle est proposée par l'Assemblée, constituerait un renforcement considérable du Comité d'experts indépendants.⁶³

L'objection majeure que nous adresserions à cette suggestion ne vise pas tellement le principe d'un droit de pétition, qui est garanti dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et dont l'extension à un organe européen de contrôle d'un traité social ne devrait pas présenter de difficultés institutionnelles particulières, mais bien plutôt l'instance à laquelle l'éventuel bénéficiaire d'un tel droit s'adresserait. En effet, nous nous demandons pourquoi l'Assemblée propose que les intéressés s'adressent à un organe technique de contrôle, sans pouvoir de décision.⁶⁴ L'Assemblée subordonne le fonctionnement du droit de pétition à la création d'une Cour sociale européenne,⁶⁵ alors que l'exercice d'un droit de pétition ne devrait pas impliquer un changement institutionnel aussi important. Il nous paraît en effet dangereux pour le succès éventuel de l'idée de l'associer à la proposition de créer une Cour sociale européenne. Nous développerons un peu plus loin nos propres idées sur les modalités d'un droit de pétition.⁶⁶ Disons tout de même ici que la destination de la pétition, telle que la propose l'Assemblée, ne nous paraît pas heureuse : soit on reste dans le cadre institutionnel tracé par la Charte sociale, soit on modifie cette structure. Dans la première hypothèse, il n'y a, à notre avis, que deux procédures possibles : le pétitionnaire suit la voie qu'emprunte aujourd'hui déjà le rapport biennal présenté par les gouvernements des Etats liés par la Charte⁶⁷ et s'adresse au Secrétaire général. A lui de soumettre la pétition pour examen aux experts indépendants, au Comité gouvernemental et à l'Assemblée. Fort de ces différents avis, le Comité des

⁶³ Adopter telle quelle la formule de la pétition signifierait que le Comité d'experts indépendants est promu au rang d'un organe de décision et compétent pour se prononcer sur les suites à donner à des pétitions. Incontestablement, ce comité serait compétent du point de vue matériel. Cependant, dans la hiérarchie du mécanisme de contrôle de la Charte, il n'est qu'un organe technique consultatif (voir aussi pages 78 ss.).

⁶⁴ Voir pages 78 ss.

⁶⁵ En tout cas dans sa présentation sous forme de recommandation (doc. cit.), l'Assemblée préconise une possibilité pour les experts de soumettre des pétitions à l'appréciation d'une Cour sociale européenne (doc. cit., p. 8) qui, elle, pourrait rendre des décisions obligatoires pour les gouvernements concernés. Cette Cour est conçue comme Cour indépendante ou comme Chambre sociale de la Cour européenne des droits de l'homme. A ce sujet, voir page 240.

⁶⁶ Voir page 271.

⁶⁷ Voir page 31.

ministres se prononcerait sur le fond de la pétition et sur les suites éventuelles à lui donner. La deuxième solution consisterait à s'adresser directement à l'Assemblée, en tant qu'organe parlementaire représentatif⁶⁸ des citoyens européens. Celle-ci remettrait la pétition pour examen soit aux organes techniques de contrôle de la Charte,⁶⁹ soit à une commission des pétitions à créer. Sur la base de la phase technique qui aurait lieu dans une enceinte spécialisée,⁷⁰ l'Assemblée pourrait le cas échéant recommander au Comité des ministres les mesures à prendre en vue de répondre au pétitionnaire.

Dans la deuxième hypothèse — où il s'agit de modifications institutionnelles du mécanisme de contrôle de la Charte — de nombreuses variantes sont concevables : accorder un droit de décision au Comité d'experts indépendants,⁷¹ modifier la composition et les compétences du Comité gouvernemental,⁷² créer de nouveaux organes, tels une Cour sociale européenne,⁷³ doter l'Assemblée d'un pouvoir de décision,⁷⁴ introduire des mécanismes contraignants pour que le Comité des ministres ait à décider dans un laps de temps déterminé.⁷⁵ Dans toutes ces propositions, un droit de pétition devrait suivre des procédures diverses et pourrait être adapté aux réformes institutionnelles envisagées. Ces amendements seraient cependant tellement importants par rapport à la structure actuelle du mécanisme de contrôle de la Charte que l'introduction d'un droit de pétition deviendrait accessoire.

Nous sommes assez favorable à l'idée présentée par le rapporteur consistant à exiger d'un nouvel adhérent à l'organisation du Conseil de l'Europe une déclaration d'intention de ratifier le plus tôt possible non seulement les engagements contenus dans la Convention européenne des droits de l'homme, mais aussi ceux de la Charte sociale européenne. Nous sommes cependant conscient qu'une telle pratique aurait avant tout un impact psychologique, sans emporter

⁶⁸ Même si l'Assemblée consultative n'est pas directement élue, ses membres, désignés par les parlements nationaux respectifs, sont des parlementaires élus et à ce titre représentatifs des citoyens des Etats membres.

⁶⁹ Comité d'experts indépendants et (éventuellement) Comité gouvernemental.

⁷⁰ Organes techniques ou commission parlementaire.

⁷¹ Ce qui reviendrait à une modification radicale du mécanisme actuel de contrôle dans lequel ce comité est un organe technique. Si déjà la volonté d'accorder de telles compétences à cet organe qualifié existe, il faudrait admettre définitivement que l'interprétation de la Charte telle qu'elle est faite par les experts indépendants soit définitive et sans appel (voir pages 78 ss.).

⁷² Voir page 95.

⁷³ Voir page 240.

⁷⁴ Voir paragraphe précédent.

⁷⁵ Voir page 232.

de conséquences juridiques importantes. La ratification d'un traité international reste un acte discrétionnaire de l'Etat. Aujourd'hui déjà, l'adhésion au Conseil de l'Europe implique l'acceptation des conventions qui y ont été élaborées et l'adaptation de l'ordre juridique interne aux exigences de ces conventions.⁷⁶ Il n'en demeure pas moins que dix des vingt et un Etats membres de l'organisation strasbourgeoise n'ont toujours pas ratifié la Charte sociale européenne.⁷⁷ Cette déclaration d'intention aurait cependant l'avantage de démontrer clairement que la Charte sociale n'est pas seulement une des cent et quelques conventions élaborées par le Conseil de l'Europe, mais qu'elle constitue avec la Convention européenne des droits de l'homme un ensemble. Cette proposition devrait également avoir comme corollaire qu'un Etat qui ne satisferait plus aux normes de ces deux conventions serait contraint d'abandonner le Conseil de l'Europe. Une politique d'exclusion ne saurait bien entendu être pratiquée que comme « *ultima ratio* ». Il a fallu presque y faire appel déjà une fois.⁷⁸

Un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme comprenant les droits sociaux qui « se prêtent à une formulation suffisamment précise pour entraîner des obligations juridiques de la part de l'Etat... »⁷⁹ permettrait certes de renforcer la garantie de ces droits. Il aurait l'inconvénient d'affaiblir la portée de la Charte sociale et de rendre illusoire toute extension de son mécanisme de contrôle. En effet, cette méthode risque de créer des droits économiques et sociaux de deux catégories. La première jouirait d'une protection efficace grâce au mécanisme de la Convention ; la seconde, soumise au contrôle administratif, serait reléguée au deuxième rang et sa promotion risquerait de sombrer dans l'indifférence générale : ni l'attention des organisations de travailleurs et d'employeurs, ni l'intérêt de la presse et des mass media ne sauraient être suscités par une Charte démantelée. Nous préconisons la voie, certes plus longue et plus ardue, du développement institutionnel de la Charte, permettant une meilleure protection de tous les droits économiques et sociaux qu'elle énonce, plutôt qu'une division de ces droits en deux catégories, à moins qu'il ne soit possible

⁷⁶ Voir Statut, préambule et art. 1, litt. b) (Série des Traités européens n° 1, p. 3).

⁷⁷ Voir pages 145 ss.

⁷⁸ Dans l'affaire grecque. Le régime des colonels s'est vu contraint de se retirer du Conseil de l'Europe (voir p. 42, N. 13). L'attitude du Conseil dans l'affaire grecque a valu à l'organisation strasbourgeoise un très grand prestige non seulement en Grèce, mais aussi au Portugal et en Espagne qui n'ont pu adhérer au Conseil qu'une fois la démocratie rétablie.

⁷⁹ Doc. 4213, § 26, p. 12.

de trouver en même temps une protection égale par deux systèmes de contrôle différents. La solution du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne devrait donc être retenue que dans deux hypothèses : celle où il deviendrait possible de généraliser ce mécanisme à tous les droits reconnus par la Charte ou celle où une réforme du mécanisme de contrôle de la Charte n'aboutirait pas.

L'Assemblée a eu le mérite d'élargir la discussion sur une réforme de la Charte sociale en introduisant quelques idées nouvelles, qui toutes sont séduisantes. Certaines, comme la revendication d'être mieux entendue par le Comité des ministres ou le droit de pétition, pourraient être introduites assez rapidement. D'autres, comme celle du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, celle de la participation de l'Assemblée à la procédure de nomination des experts indépendants et à la procédure d'amendement de la Charte, soulèvent des problèmes institutionnels généraux du Conseil de l'Europe. La phase du deuxième élargissement des Communautés européennes⁸⁰ crée certes la nécessité pour le Conseil de l'Europe de redéfinir son identité. Peut-être est-ce même le moment propice à un débat institutionnel général, dans le cadre duquel une répartition des compétences entre le Comité des ministres d'une part et tous les autres organes (consultatifs, judiciaires ou techniques) d'autre part pourrait être revue. Ce serait là bien entendu l'occasion d'une réforme fondamentale du mécanisme de contrôle de la Charte sociale européenne.

§ 3. Examen des solutions d'amendement qui ont été proposées à l'occasion de l'élaboration de la Charte sociale

Après plus de dix années d'application de la Charte sociale, nous avons pu en dégager les forces et les faiblesses. Il nous paraît intéressant de passer en revue les propositions de renforcement du système de contrôle qui ont été faites au moment de l'élaboration de la Charte sociale. Il se pourrait que certaines de ces idées permettent de résoudre quelques-unes des difficultés actuelles :

⁸⁰ Cette phase d'élargissement (adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal) risque d'entraîner une diminution de l'influence du Conseil de l'Europe s'il ne réussit pas à se concentrer sur des tâches essentielles et s'il ne réussit pas à les traiter avec la plus grande efficacité possible. Après l'élargissement, le Conseil comptera douze États membres des Communautés et neuf non membres des Communautés (Autriche, Chypre, Islande, Liechtenstein, Malte, Norvège, Suède, Suisse, Turquie).

A. *Reprise d'institutions élaborées dans le cadre de l'OIT*

Tout au long de l'élaboration de la Charte et, plus tard, dans les cinq cycles de contrôle, il a été souligné combien il était important que les partenaires sociaux contribuent à la mise en œuvre de la Charte. Dans le cadre de la Conférence tripartite, le président avait souligné et regretté le fait que l'on n'ait pas repris le système de l'OIT jusqu'au bout : en effet, la Charte ne connaît ni la procédure de plainte ni celle de réclamation qui peuvent faire l'objet d'une enquête, d'un renvoi devant la Cour internationale de Justice et d'une recommandation à un organe du Conseil de l'Europe qui ressemblerait à la Conférence Internationale du Travail pour arrêter les mesures nécessaires.⁸¹

1. *Procédure de réclamation et de plainte*

Une telle procédure permettrait à des associations professionnelles (réclamations) ou à des Etats (plaintes) d'insister particulièrement auprès d'un Etat lié par la Charte pour qu'il exécute d'une manière satisfaisante une ou des obligations de la Charte qui fait ou font l'objet de cette procédure.⁸²

1.1. Modalités

Dans le contexte du Conseil de l'Europe, trois destinataires sont envisageables : le Secrétaire général, le Comité des ministres ou l'Assemblée consultative.

Dans le premier cas, l'association professionnelle ou l'Etat intéressé ferait parvenir la réclamation ou la plainte au Secrétaire général qui nommerait une « commission d'enquête », composée de membres du Comité d'experts indépendants ou de personnalités indépendantes nommées «ad hoc », qui se rendrait dans l'Etat incriminé pour établir les faits. Cette commission rédigerait ensuite un rapport adressé au Comité des ministres. Celui-ci pourrait accorder un délai à l'Etat visé pour prendre les mesures nécessaires au respect des obligations de la Charte. Si, passé ce délai, l'Etat n'a rien entrepris, le rapport pourrait être rendu public et faire l'objet d'un débat à l'Assemblée consultative.

La procédure dans les deux autres hypothèses serait analogue. Au cas où la réclamation ou la plainte serait adressée au Comité des ministres, celui-ci, en décidant de nommer une commission

⁸¹ Voir page 29.

⁸² Voir page 71.

d'enquête, prendrait déjà une décision de caractère politique, vu la nature de cet organe. Il y aurait lieu, dans ce cas, d'examiner la recevabilité formelle et matérielle de la réclamation ou de la plainte, tandis que dans la première hypothèse, une vérification de la recevabilité formelle suffirait. Pour qu'un tel système puisse valablement fonctionner, la question de la recevabilité est particulièrement importante : en effet, si les conditions de recevabilité formelles sont sévères, le nombre de réclamations ou de plaintes risque d'être faible. L'institution risque alors d'être inefficace. Si au contraire ces conditions sont larges, une avalanche de réclamations ou de plaintes risquerait de paralyser tout le mécanisme de contrôle de la Charte sociale. Aussi, sur le plan formel, les conditions suivantes au moins devraient être remplies : l'auteur d'une réclamation ou d'une plainte devrait être lésé dans un domaine de sa compétence avant de pouvoir se saisir de ce moyen. L'association professionnelle (ou un de ses adhérents) devrait donc avoir subi directement un dommage du fait d'une action ou d'une omission de l'Etat partie à la Charte. Seules ces associations professionnelles auraient donc la compétence pour déposer une réclamation à Strasbourg. Aucun individu, ni aucune association professionnelle d'une autre branche économique ou d'un autre Etat partie à la Charte ne devraient être à même d'emprunter la voie de la réclamation. De plus, il faudrait que l'auteur d'une réclamation ait épuisé les instances nationales avant de s'adresser à un organe strasbourgeois. Du point de vue matériel, une réclamation ou une plainte ne devrait être admise que s'il s'agit d'une violation d'un droit contenu dans la Charte et accepté par l'Etat contractant visé. L'examen de quelques aspects pratiques d'un système de réclamation ou de plainte révèle immédiatement combien il serait difficile pour le Comité des ministres du Conseil de l'Europe d'examiner la recevabilité d'un tel moyen. Aussi l'introduction de ce mécanisme exige-t-elle la constitution préalable d'une commission dotée de compétences analogues à celles de la Commission européenne des droits de l'homme.⁸³ Nous ne voudrions pas exclure a priori que le Comité d'experts indépendants puisse valablement remplir une telle fonction supplémentaire.

Dans l'hypothèse d'une réclamation ou d'une plainte adressée à l'Assemblée consultative, le système serait analogue à celui prévu pour la pétition.⁸⁴ La procédure deviendrait publique dès le départ. Elle risquerait par là même d'être plus facilement considérée comme une immixtion dans les affaires intérieures des Etats. Pareille apprê-

⁸³ Voir page 43.

⁸⁴ Voir page 233.

ciation enlèverait toute chance d'efficacité à cette forme de participation des partenaires sociaux. En effet, la peur du « juge étranger » renforcerait la position défensive des Etats à l'égard d'organes internationaux compétents pour critiquer telle situation sociale dans un Etat donné.

1.2. Avantages de ce système

Ce système présente à notre avis trois grands avantages. Il permettrait d'abord de doter la Charte sociale d'un moyen d'action supplémentaire. De ce fait, le risque d'affaiblir la portée de la recommandation par une utilisation trop fréquente (tel que l'invoque le Comité gouvernemental⁸⁵), serait amoindri, car cette procédure coifferait celle des recommandations comme une sorte de droit de recours.

Ces moyens conféreraient en outre à la Charte sociale une meilleure audience. En effet, comme une réclamation ou une plainte ne porterait en principe que sur une violation de la Charte par un Etat déterminé, il est fort probable que le recours à ces moyens fasse ressortir l'objet de cette violation. Le débat général qui suivrait pourrait influencer l'Etat concerné bien davantage qu'une simple recommandation du Comité des ministres.

Enfin, ces instruments permettraient aux associations professionnelles de jouer un rôle plus actif que par le passé dans le contrôle de l'application de la Charte sociale.

1.3. Inconvénients de ce système

Nous ne voulons pas examiner ici les inconvénients de toute modification du système de contrôle de la Charte sociale. Ce sera l'objet d'un autre paragraphe.⁸⁶ Il ne s'agit ici que d'évaluer les inconvénients spécifiques de cette proposition.

L'introduction d'une procédure de plainte et de réclamation aurait pour premier inconvénient de rendre tout le système de contrôle encore plus complexe. Il ne faudrait dès lors réserver une telle procédure qu'aux violations graves de la Charte. Il se pose alors la question de savoir qui tranche de la gravité d'une violation. Le système actuel de la Charte prévoit bien que les experts indépendants déterminent si oui ou non il y a eu violation de la Charte. Mais nous avons vu que le Comité gouvernemental n'est pas prêt à laisser cette compétence exclusivement aux experts indépendants. Nous risquerions donc de voir porter une partie des efforts des deux

⁸⁵ Rapport I, §§ 4-8, pp. 1-2.

⁸⁶ Voir page 249.

organes de contrôle sur une discussion de compétence, ce qui affaiblirait à nouveau le système de contrôle. Il est cependant probable qu'à la fin d'une période de transition les deux organes auraient à nouveau établi une procédure acceptable pour les deux. Cet inconvénient pourrait en outre être évité si la procédure et les compétences des organes étaient définies au préalable. Cependant, un tel règlement préalable ne ferait que différer les difficultés, l'opposition entre les deux organes n'étant pas fondée, comme nous l'avons vu, sur la mauvaise volonté des membres de ces organes, mais bien inhérente aux deux groupes d'intérêts distincts représentés par l'un et l'autre.⁸⁷

On peut se demander si la procédure de plainte serait une procédure fréquemment utilisée par les Etats membres du Conseil de l'Europe. Si nous prenons comme exemple la Convention européenne des droits de l'homme, où la requête étatique existe,⁸⁸ nous devons constater qu'elle a été sollicitée jusqu'à présent dans des cas hautement politiques. Nous ne pensons pas que cette raison soit suffisante pour ne pas reprendre cette institution de l'OIT, car elle s'intégrerait assez bien dans le contexte de la Charte.

Il faut toutefois ne pas perdre de vue le fait que la Charte sociale est un traité international dont certaines dispositions sont formulées avec imprécision. Ce caractère vague et général rend difficile la détermination exacte de sa portée. Aussi un système de réclamations et de plaintes se heurterait-il à de grandes difficultés pratiques chaque fois que l'engagement non respecté repose sur une disposition imprécise, générale ou vague. Un tel système supposerait donc que l'on accepte la compétence exclusive du Comité d'experts indépendants quant à l'interprétation de la Charte.

2. *Recours à une cour de justice*

Dans le système de l'OIT, l'Etat mis en cause par une plainte peut — s'il refuse les conclusions de la Commission d'enquête — soumettre le différend à la Cour internationale de Justice. Dans le système de la Charte, cette solution est expressément exclue par l'annexe à la partie III.⁸⁹ Dès lors, l'introduction d'un tel recours impliquerait une modification de la Charte.

Nous pensons que la question du recours à une autorité judiciaire peut se poser de deux manières : on peut le concevoir comme complément à la procédure de réclamation ou de plainte que nous

⁸⁷ Voir page 80.

⁸⁸ Voir page 195.

⁸⁹ Série des Traités européens n° 35, p. 27.

venons d'examiner. Mais on peut également imaginer que tout différend relatif à la Charte soit porté devant une autorité judiciaire internationale. Dans ces hypothèses, il y aurait encore lieu de se demander si c'est la Cour internationale de Justice ou la Cour européenne des droits de l'homme qui devrait être la destinataire d'un éventuel recours. Les deux autorités peuvent en effet entrer en ligne de compte.

Dans l'hypothèse d'un recours portant sur un différend touchant le constat d'une Commission d'enquête, instituée à la suite de la plainte d'un Etat lié par la Charte en raison d'une violation par un autre membre, nous serions en présence d'un différend entre Etats qui pourrait — si les deux parties reconnaissent la juridiction de la Cour — faire l'objet d'un recours à la Cour internationale de Justice, en vertu de l'art. 36 du statut.⁹⁰

Dans les autres cas, cependant, puisqu'il s'agirait d'une question relative à la Charte, il serait préférable d'instituer, dans le cadre de la Cour européenne des droits de l'homme, une Chambre de droit social compétente pour statuer sur des questions relatives à la Charte sociale. Nous n'approfondirons que cette dernière hypothèse.

2.1. Modalités

Si la Cour ne devait être compétente que pour apprécier un litige sur les résultats d'une Commission d'enquête, la procédure serait simple. L'Etat qui conteste le bien-fondé du rapport d'enquête pourrait s'adresser dans un certain délai à la Cour européenne des droits de l'homme qui fonctionnerait comme cour d'arbitrage. Si la Cour devait être compétente d'une manière générale pour toutes les questions relatives à la Charte sociale, il faudrait qu'elle soit dotée des instruments nécessaires à une telle fonction. En effet, elle pourrait statuer sur des recours de Parties contractantes contre des recommandations du Comité des ministres, sur des plaintes de l'Assemblée consultative contre le Comité des ministres pour avoir négligé d'adresser des recommandations à des Etats contractants qui auraient violé la Charte ou encore elle pourrait être appelée à trancher des divergences d'interprétation de la Charte entre les experts indépendants et le Comité gouvernemental. Cette tâche, la Cour ne saurait l'accomplir sans être dotée d'une Chambre sociale.

2.2. Avantages de ce système

Ce système présenterait un certain nombre d'avantages : tout

⁹⁰ Art. 36 du Statut CIJ.

d'abord, une possibilité de recours à une instance judiciaire permettrait de déplacer le débat du niveau politique au niveau juridique. Une telle modification du caractère du contrôle signifierait probablement un éloignement des concepts classiques d'appréciation d'une situation politique par une autorité internationale : l'Etat visé se sentirait moins fortement mis au pilori que s'il se fait condamner par une institution politique comme le Comité des ministres.

Cette procédure permettrait probablement d'accroître la connaissance de la Charte par un public plus large. Le jugement d'une cour aurait à notre avis de plus grandes chances de guider l'activité de l'Etat concerné qu'une recommandation émanant d'un organe politique.

Il ne fait finalement pas de doute qu'une telle procédure renforcerait sérieusement le système de contrôle de la Charte.

2.3. Inconvénients de ce système

Ce système présente en revanche un certain nombre d'inconvénients, d'ordre politique et d'ordre pratique.

Du point de vue politique, il faut constater que les Etats reconnaissent avec réticences la juridiction obligatoire d'une Cour internationale. Ainsi, sur les 19 Etats qui ont ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, trois n'ont pas reconnu la compétence obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme.⁹¹ La proportion est encore beaucoup plus faible dans le cas de la Cour internationale de Justice.⁹² De plus, un tel système constituerait une exception à la forme intergouvernementale traditionnelle : le Comité des ministres ne serait plus l'autorité suprême dans le contrôle de la Charte sociale. En revanche, ce système l'assimilerait davantage encore à la Convention.

Le système ne pourrait valablement fonctionner que dans la mesure où les organes judiciaires européens seraient investis d'un

⁹¹ Il s'agit de Chypre, de Malte et de la Turquie, outre l'Espagne et la Principauté du Liechtenstein, non encore parties à la Convention. Leur adhésion est cependant attendue sous peu.

⁹² Au 1er décembre 1974, 45 Etats ont reconnu la juridiction obligatoire de la Cour ; parmi les Etats parties à la Charte, on compte l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède, soit cinq des onze Etats contractants (La Cour internationale de Justice, p. 8). Au 31 juillet 1977, 147 Etats membres de l'ONU ainsi que la Principauté du Liechtenstein, la République de Saint-Marin et la Suisse étaient parties au Statut de la Cour. Le nombre d'Etats reconnaissant la juridiction obligatoire était toujours de 45, dont les cinq Etats liés par la Charte que nous venons de citer (Bericht des internationalen Gerichtshofes, 1. August 1976-31. Juli 1977, p. 2).

pouvoir d'enquête prononcé dans l'Etat incriminé, ce qui, à l'heure actuelle, ne serait que difficilement concédé par les Etats.

Du point de vue pratique, le système que nous venons de décrire rendrait toute la procédure encore plus complexe et plus longue. A cela cependant nous pouvons répondre que la dernière étape ne serait que rarement utilisée et qu'elle fonctionnerait sans entraver les quatre organes déjà existants dans leur travail de contrôle.

Un autre argument pratique, plus convaincant à notre avis, est qu'il faudrait modifier la Charte pour instaurer ce système : cela signifie l'accord de toutes les Parties contractantes. Aussi longtemps que certaines Parties contractantes⁹³ n'auront pas reconnu la compétence obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme, il nous semble presque impossible de pouvoir amender la Charte dans ce sens.

3. *Conférences régionales sous l'égide de l'OIT*

L'accord conclu entre le Conseil de l'Europe et l'OIT⁹⁴ rend possible l'organisation de conférences régionales de l'OIT sur demande du Conseil de l'Europe.⁹⁵ Or, on pourrait imaginer un système de contrôle élargi de la Charte sociale dont les résultats seraient soumis à une telle conférence. Elle aurait la possibilité de discuter les rapports des différents organes de contrôle et de faire des propositions d'action au Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

3.1. Avantages de ce système

Ce complément au système de contrôle en vigueur aurait essentiellement deux avantages : il permettrait une participation active des organisations professionnelles au moins à la dernière instance du contrôle et il assurerait au contrôle une plus grande publicité.

3.2. Inconvénients de ce système

Nous avons déjà signalé plus haut deux inconvénients majeurs de toute réforme du système de contrôle par la création d'organes supplémentaires :

⁹³ Voir page 242, N. 91 (à l'heure actuelle, seule la République de Chypre).

⁹⁴ Cet accord du 23 novembre 1951 prévoit des consultations réciproques (art. 1), des réunions d'experts des deux organisations (art. 4) et l'assistance technique (art. 5). L'art. 3 de l'accord prévoit l'organisation de conférences régionales tripartites.

⁹⁵ Art. 3 de l'accord précité.

- la complexité du système s'accroît encore ;
- la nécessité d'un amendement de la Charte s'impose.⁹⁶

De plus, cette proposition ne permettrait pas, à notre avis, de résoudre le problème essentiel : en effet, il s'agit de rendre la Charte plus efficace et de ce fait plus contraignante pour les Etats. Or, une des tâches d'une conférence régionale de l'OIT serait certainement d'examiner les rapports des organes de contrôle avec un maximum de compétence. Cependant, n'étant pas une conférence institutionnalisée du Conseil de l'Europe, il semblerait difficile qu'elle puisse prendre des décisions qui lieraient le Comité des ministres et les Etats membres du Conseil de l'Europe. Dès lors, l'instauration d'un tel système ne saurait être recommandée en première urgence.

4. *Exécution du contrôle par l'OIT*

Cette proposition est — à première vue — très séduisante. En effet, si l'OIT pouvait contrôler l'application non seulement de ses propres normes internationales du travail, mais encore de celles de la Charte sociale qui entrent dans le domaine de ses compétences, du point de vue matériel au moins, nous assisterions à une simplification des procédures et à une diminution des risques de double emploi entre le Conseil de l'Europe et l'OIT. Les rapports gouvernementaux seraient examinés par les organes de l'OIT qui rendraient compte au Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

4.1. *Avantages de ce système*

Un tel système permettrait non seulement d'associer les organisations professionnelles au contrôle de l'application de la Charte, mais encore rendrait-il impossible une évolution divergente de la jurisprudence entre les deux organisations.

4.2. *Inconvénients de ce système*

Les inconvénients de ce système sont tellement nombreux que nous ne l'avons envisagé que par souci d'être complet. En effet, du point de vue politique, on voit mal comment une organisation internationale se chargerait partiellement des travaux d'une autre instance sans que celle-ci ne finisse par perdre toute autorité dans le domaine en question. En outre, l'OIT étant une organisation mon-

⁹⁶ Voir page 239.

diale, les rapports européens seraient examinés par des instances de composition plus large qui apprécieraient en fonction des critères de l'OIT. Or, les auteurs de la Charte sociale ont précisément voulu aller au-delà des normes fixées par l'OIT. Il apparaît donc difficile d'atteindre un tel objectif par ce moyen de contrôle.

Bien entendu, une telle modification signifierait la suppression de toute la quatrième partie de la Charte, ou l'amendement de celle-ci, opération qui, comme nous l'avons vu, est difficile. Néanmoins, ce système fonctionne d'une manière satisfaisante pour le Code européen de la sécurité sociale, plus technique et plus précis il est vrai que la Charte sociale.⁹⁷ En effet, les obligations du Code peuvent être traduites en chiffres, elles sont clairement mesurables ; dès lors il ne saurait y avoir de divergences d'opinion pour déterminer si les obligations assumées par les Parties contractantes sont remplies ou non. La Charte, en revanche, véritable programme social européen, suppose comme nous l'avons vu une interprétation qui s'avère longue et difficile.⁹⁸ Ce qui fonctionne à la satisfaction générale pour le Code ne saurait donc être appliqué sans réserve à la Charte sociale.

De plus, nous avons vu au cours de notre étude que la faiblesse du contrôle de la Charte réside d'une part dans l'absence de pouvoir de décision d'organes qui par ailleurs fonctionnent parfaitement bien (Comité d'experts indépendants et Assemblée consultative) et d'autre part dans la carence du Comité gouvernemental et dans le peu d'efforts consentis par le Comité des ministres pour le contrôle de la Charte. Aussi une réforme essentielle du système de contrôle de l'application de la Charte doit-elle viser la suppression de ces deux inconvénients majeurs.

5. *Consultations entre le Comité gouvernemental et l'Assemblée consultative*

Cette proposition vise à résoudre les problèmes issus de l'application de la Charte sociale par des consultations entre le Comité gouvernemental et l'Assemblée consultative. Des sous-comités, respectivement des sous-commissions, se rencontreraient à intervalles réguliers pour examiner comment assurer la pleine application de la Charte.

⁹⁷ Il est vrai que l'OIT n'assure que l'examen technique des rapports gouvernementaux. C'est un organe du Conseil de l'Europe — le Comité d'experts de sécurité sociale — qui se prononce et fait rapport au Comité des ministres (voir p. 48).

⁹⁸ Voir pages 113 ss.

5.1. Avantages de ce système

Un tel système de conciliation pourrait peut-être contribuer à un meilleur fonctionnement. L'Assemblée, comme gardienne d'une application rigoureuse de la Charte, et le Comité gouvernemental, comme avocat des gouvernements, pourraient par le biais d'un comité mixte établir des priorités que les gouvernements seraient d'accord d'observer dans la mise en application de la Charte. Des délégations des deux organes pourraient se retrouver dans des réunions communes pour discuter des points sur lesquels les progrès prévus par la Charte ne peuvent pas être réalisés. L'échéancier qui en résulterait tiendrait compte des intérêts défendus par les deux parties en présence et, de ce fait, pourrait maintenir le dynamisme de la Charte.

Le renforcement du rôle de l'Assemblée dans le contrôle de l'application de la Charte serait un avantage supplémentaire de cette proposition.

5.2. Inconvénients de ce système

L'objection que l'on peut faire à l'endroit de la plupart des correctifs évoqués plus haut vaut aussi dans le cas présent. Une telle procédure supplémentaire alourdirait encore le mécanisme. En revanche, il n'est pas certain qu'un amendement de la Charte soit nécessaire pour une telle innovation. Nous pensons en effet qu'une résolution du Comité des ministres suffirait pour mettre en vigueur une telle procédure conciliatoire. Il est bien exact que du point de vue formel une telle résolution ne serait pas foncièrement différente d'un amendement de la Charte :

Dans les deux cas, en effet, il faut l'unanimité.⁹⁹ Cependant, dans le cas de l'amendement de la Charte, il faut en plus l'acceptation par les Parties contractantes de l'amendement adopté par le Comité des ministres.

La volonté qui inspirerait une telle réforme rendrait le recours à la procédure de résolution plus souhaitable : en effet, il s'agit de donner une compétence à deux organes qui déploient leur activité au niveau européen. Cette activité n'augmenterait pas les obligations des Etats liés par la Charte. Dès lors, il n'y aurait pas besoin

⁹⁹ En vertu de l'art. 20 du Statut du Conseil de l'Europe. Cette disposition prévoit bien la possibilité de décisions prises à une majorité des deux tiers des voix exprimées. En pratique, cependant, toute décision considérée comme importante doit être prise à l'unanimité. Dans l'hypothèse où notre proposition était réalisée sous la forme d'un amendement d'un règlement administratif, la majorité des deux tiers suffirait pour l'adopter (art. 20, litt. d) du Statut).

d'une ratification par ces Etats, qui de toute manière participent aux réunions du Comité des ministres.

6. *Modification de la composition du Comité des ministres*

Une personnalité des plus dynamiques dans l'élaboration de la Charte sociale, le président de l'Assemblée consultative et le président de la conférence tripartite, le belge Fernand Dehousse, avait proposé, lors du débat à l'Assemblée portant sur le projet définitif de la Charte, de remplacer au sein du Comité des ministres les ministres des affaires étrangères par les ministres du travail.¹⁰⁰

Cette proposition nous paraît intéressante sur deux points : tout d'abord elle permettrait de confier le contrôle suprême de la Charte aux ministres spécialisés et elle permettrait d'associer par là même d'autres membres de gouvernement au travail du Conseil de l'Europe.

6.1. *Avantages de ce système*

Une telle réforme aurait le mérite de donner plus de poids au contrôle ministériel de la Charte. En effet, le Comité des ministres, tel qu'il est prévu par le statut, est l'organe de décision et de direction de toutes les activités du Conseil de l'Europe. Le contrôle de l'application de la Charte n'est qu'une fonction parmi beaucoup d'autres. Il ne semble pas que cet organe examine en profondeur les propositions des différents organes de contrôle de la Charte. Ses nombreuses activités fort diverses l'en empêchent. Dès lors, un Comité des ministres spécialisés consacrerait sans doute davantage de temps aux problèmes juridiques et politiques du contrôle de la Charte.

6.2. *Inconvénients de ce système*

L'avantage de ce système constitue également son inconvénient majeur : en effet, avec un Comité des ministres spécialisés, nous nous rapprocherions davantage encore d'un système de contrôle par le contrôlé lui-même, la rédaction des rapports gouvernementaux étant, dans la plupart des cas, de la compétence des ministères du travail. Il est concevable qu'un représentant du ministère des affaires étrangères puisse penser que le ministère du travail n'a pas agi entièrement dans le sens de la Charte. La même attitude venant d'un représentant du ministère responsable du rapport en discussion nous paraît improbable.

De plus, il résulte de la pratique du travail du Comité des minis-

¹⁰⁰ Voir page 29.

tres que celui-ci se réunit deux fois par année au niveau ministériel et que les autres réunions ont lieu au niveau des représentants permanents, du rang d'ambassadeurs. Si le contrôle de la Charte n'était pas à l'ordre du jour des ministres — et à notre connaissance, il ne l'est pas —, ce seraient des hauts fonctionnaires des ministères du travail qui occuperaient cette fonction de contrôle. Or, ces hauts fonctionnaires constituent déjà le Comité social du Conseil de l'Europe. Dès lors, le contrôle par les contrôlés deviendrait encore plus prononcé.

A côté de ces deux objections majeures, il y a, comme dans les propositions précédentes, la difficulté qui réside en ce qu'il faut également, pour introduire cette réforme, l'unanimité du Comité des ministres. Il faudrait donc également amender la Charte.

7. *Procédure de l'accord partiel*

La proposition du recours à la procédure de l'accord partiel¹⁰¹ émane également du sénateur belge Dehousse.¹⁰² L'organe de décision, dans une telle procédure, n'est composé que des ministres des Parties contractantes liées par l'accord, et non pas des ministres de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

7.1. *Avantages de ce système*

Il ne fait pas de doute qu'une telle proposition répondrait mieux aux exigences actuelles. Il peut en effet sembler paradoxal que des Etats non liés à la Charte puissent exercer une influence sur son contrôle et peut-être même empêcher une attitude plus sévère du Comité des ministres¹⁰³ à l'égard d'un Etat reconnu coupable de violation par les organes de contrôle, cela pour ne pas compromettre leurs propres chances de ratification de la Charte. Cependant, il faut reconnaître que le jour où tous les vingt-et-un Etats membres du Conseil de l'Europe auront ratifié la Charte, une telle modification ne présenterait plus aucun avantage.

7.2. *Inconvénients de ce système*

Devant le faible avantage escompté de cette réforme, on peut se demander s'il vaut la peine d'engager la procédure complexe d'amendement de la Charte. En effet, la non-ratification de la Charte sociale par certains Etats n'est pas due à une seule raison. Nous avons

¹⁰¹ Voir Série des Traités européen n° 1, p. 27.

¹⁰² Voir page 27.

¹⁰³ Défini à l'art. 14 du Statut. Il est composé des Ministres des Affaires étrangères.

vu plus haut¹⁰⁴ pourquoi certains Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas encore ratifié la Charte. On ne peut pas dire dans ce domaine que nous ayons une « Europe à deux vitesses ». ¹⁰⁵ Dès lors, nous avons parmi les Etats liés par la Charte des Etats à revenu national élevé et aux institutions sociales très développées et d'autres Etats moins bien nantis du point de vue économique et social. On peut en déduire que les avocats plaçant en faveur d'une interprétation rigoureuse et ceux qui se laisseraient guider d'abord par les possibilités économiques et sociales de leurs Etats seraient également présents dans un Comité des ministres composé exclusivement des représentants des Etats liés par la Charte. La proposition de recourir à la procédure des accords partiels n'apporterait ainsi rien de nouveau, si ce n'est une institution formellement plus conforme peut-être à l'esprit de la Charte.

**
*

Ce chapitre nous a permis jusqu'ici de revoir quelques suggestions qui avaient été faites lors de l'élaboration de la Charte sociale ainsi que les propositions de réforme du mécanisme de contrôle qui ont vu le jour durant l'application même de la Charte sociale. Certes, ces idées sont nombreuses et intéressantes. Nous avons cependant, à chaque fois, retrouvé les mêmes difficultés :

- nécessité d'amender la Charte et, pour cela, unanimité des vingt-et-un Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette unanimité est difficile à réunir du moment où certains Etats ne sont même pas encore Parties contractantes de la Charte ;
- complexité encore accrue du mécanisme de contrôle.

Aussi des voix se sont-elles élevées dernièrement non pas pour renforcer la Charte sociale elle-même, mais pour permettre une meilleure application de certains droits qu'elle concède en les formulant dans un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et en leur assurant ainsi les moyens plus solides de cet instrument du Conseil de l'Europe.¹⁰⁶ Il ne s'agit pas de propositions visant un nouveau mécanisme de contrôle. Cette voie pourrait cependant conduire à une meilleure application de la Charte, au moins d'une manière indirecte. Toutefois, ces propositions se heurteront elles aussi au problème de l'accord unanime des vingt-et-un Etats membres du Conseil de l'Europe, à moins que

¹⁰⁴ Voir pages 145 ss.

¹⁰⁵ L'expression a été utilisée pour la première fois par M. Willy Brandt dans une conférence prononcée devant le Mouvement européen réuni à Paris le 10 novembre 1974.

¹⁰⁶ Voir Doc. 4213 et 4198. Nous en avons déjà parlé aux pages 226 ss.

les adeptes d'un tel renouveau parviennent à convaincre certains des Etats membres de choisir la technique de l'accord partiel.¹⁰⁷

Chapitre II

CONCEPTIONS PERSONNELLES D'UNE AMÉLIORATION DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DE LA CHARTE SOCIALE

A. *Le contexte politique général en 1979/1980*

Nous avons pu voir au chapitre précédent d'une part qu'un certain nombre d'idées visant une efficacité plus grande du système de contrôle ont été émises dès l'élaboration de la Charte et que certaines de ces idées présentent des caractéristiques suffisamment intéressantes pour mériter d'être discutées. D'autre part, nous avons dû relever à chaque proposition ou presque une difficulté de réalisation pratique, à savoir la nécessité d'amender la Charte. Il s'agit dans ce chapitre non de récrire la Charte mais de proposer un certain nombre d'améliorations qui, à notre avis, pourraient contribuer à l'efficacité du mécanisme de contrôle sans exiger une procédure de mise en œuvre trop complexe.

Nous pensons avoir dégagé au cours de notre travail les faiblesses essentielles de la Charte : longueur de la procédure, défaut de participation des milieux intéressés, faible publicité en faveur de la Charte et absence de sanction véritable à l'endroit des violations répétées de la Charte. Avant d'examiner les possibilités de remédier à ces inconvénients, qu'il nous soit permis de faire quelques remarques d'ordre général.

Nous ne devons jamais perdre de vue que la Charte sociale est une convention qui a vu le jour dans le cadre du Conseil de l'Europe. Même si, du point de vue du droit international, elle oblige les Etats contractants indépendamment de l'institution de Strasbourg, elle y est tout de même fortement liée, notamment aussi par son mécanisme de contrôle, dont les organes, à l'exception peut-être des experts indépendants, sont en fait des organes du Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe est une organisation internationale de type classique fondée sur la coopération intergouvernementale. Il n'y a donc pas d'organe supranational doté de compétences directes qui puisse être d'une volonté indépendante de celle des gouvernements.¹⁰⁸ La volonté des gouvernements est donc le moteur de l'or-

¹⁰⁷ Voir pages 27 et 248.

¹⁰⁸ Voir Statut. Le Comité d'experts indépendants et l'Assemblée consultative ne prennent pas de décisions engageant l'organisation. Leur activité contribue cependant jusqu'à un certain point à former sa volonté.

ganisation strasbourgeoise ainsi que de la Charte sociale, qui en est l'œuvre. Dès lors, il nous semble permis de dire que les résultats atteints par la Charte sociale sont à la mesure de la volonté des Etats contractants. Il en est de même des domaines dans lesquels la Charte n'a pas atteint de résultats. Cependant, cette affirmation catégorique mérite immédiatement une pondération : chaque texte juridique international dont l'application dépend de la volonté des Etats connaît par sa mise en œuvre une dynamique propre apte à influencer la volonté des Parties contractantes.

En effet, il arrive que seule la mise en pratique de dispositions contractuelles permette aux parties liées de se rendre compte de certaines conséquences d'un accord. Notre affirmation se vérifie dans les cas où des organes mis en place par un accord international ont la chance de pouvoir s'assurer le concours de personnalités influentes qui ne ménagent aucun effort pour faire aboutir le traité en question. Nous ne citerons qu'un exemple : la France a ratifié 70 des 72 dispositions matérielles de la Charte. Elle a préalablement modifié sa législation interne.¹⁰⁹ A cette époque, le président du Comité des experts indépendants était français.¹¹⁰ M. Laroque était entre autre président de la section sociale du Conseil d'Etat et pouvait exercer une influence auprès des autorités françaises compétentes pour obtenir les adaptations législatives françaises avant la ratification de la Charte par cet Etat.

Aussi l'interprétation de la Charte, telle qu'elle est donnée par les experts indépendants,¹¹¹ a-t-elle eu des effets positifs et négatifs sur les Etats intéressés. On ne pouvait guère les prévoir au moment de l'élaboration de la Charte. Il semblerait même que certains Etats aient été surpris que la formulation actuelle de la Charte puisse avoir une portée aussi étendue pour les Parties contractantes.¹¹²

La dynamique propre d'un texte comme celui de la Charte sociale ne dépend cependant pas seulement des organes institués, mais aussi du contexte juridique, socio-économique et politique dans lequel il est censé déployer ses effets. Par l'existence en Europe de plusieurs organisations internationales qui ont inscrit à leurs programmes d'activité un rapprochement des points de vue des Etats membres dans le domaine du droit social — et cela par les méthodes les plus diverses — il s'en est suivi une diminution de l'intérêt de certains Etats aux travaux du Conseil de l'Europe. Ainsi, l'effort de certains Etats membres du Conseil de l'Europe est avant tout axé

¹⁰⁹ Voir page 174.

¹¹⁰ Voir page 89.

¹¹¹ Voir pages 122 ss.

¹¹² Voir pages 130 ss.

sur les Communautés européennes. Cela se mesure à Strasbourg notamment dans la composition des représentants nationaux au Comité des ministres et à l'Assemblée consultative. Strasbourg et Bruxelles sont liés par une sorte de système de vases communicants : un effort concentré sur Bruxelles suivi de succès entraîne une indifférence pour l'activité du Conseil de l'Europe. Un ralentissement des travaux communautaires ressuscite l'intérêt pour Strasbourg. La coexistence de ces deux institutions ne manque pas de produire ses effets sur la Charte sociale. Ainsi, nous l'avons vu,¹¹³ les organisations syndicales de certains Etats membres des Communautés n'ont aucun lien avec le Conseil de l'Europe. Elles suivent les travaux des Communautés européennes qui leur offrent une meilleure possibilité de participation. La récession qui a frappé l'Europe depuis 1974 est un autre facteur qui s'oppose à la réalisation rapide des objectifs de la Charte. Il sera intéressant de noter les observations y relatives dans les prochaines conclusions des experts indépendants. En effet, si la Charte pouvait contribuer à maintenir en place un certain nombre d'institutions sociales établies en période de bonne conjoncture, elle justifierait par ce seul fait sa raison d'être.

La Charte déploie sa dynamique propre,¹¹⁴ influencée par le cadre institutionnel dans lequel elle est née et par la situation économique et politique qui l'entoure. C'est vrai. Elle dépend cependant encore d'un autre élément : répond-elle toujours aux besoins de ses bénéficiaires ? En d'autres termes, le cercle de personnes qui devraient en bénéficier est-il conscient des avantages qu'il en retire et en retire-t-il vraiment ? Dans ce contexte, il est possible aujourd'hui de constater deux choses : d'une part, à la suite de l'évolution de la situation économique et sociale de ces dernières années, certains postulats de la Charte ont regagné en actualité. En période de récession, le plein emploi, l'égalité de traitement des travailleurs masculins et féminins, la protection des femmes, des enfants et des handicapés, ainsi que les droits consentis par la Charte aux travailleurs migrants et à leurs familles reprennent une dimension quelque peu perdue durant la haute conjoncture. Il semblerait dès lors, et les prochaines années nous le montreront, que l'intérêt pour la Charte devrait augmenter auprès des cercles de personnes protégées.

¹¹³ Voir page 163.

¹¹⁴ Troclet considère que le dynamisme de la Charte se manifeste de trois façons : par les « engagements » qu'elle comporte, par l'extension progressive possible dans la plupart des cas de ces engagements et par le texte même de différents paragraphes (Troclet, art. cit., in Colloque Bruxelles, p. 35). Ce dynamisme est propre à la Charte sociale, d'où notre expression de « dynamisme propre » : grâce à ces caractéristiques la Charte se développe sur bien des points d'une manière non prévue par les auteurs du texte (rôle du Comité des experts indépendants notamment).

D'autre part, il ne fait pas de doute que l'absence dans la Charte de dispositions relatives à la participation des travailleurs, à la protection de la situation économique du travailleur, notamment une protection contre l'inflation, telles qu'elles figuraient dans le premier projet de la Charte,¹¹⁵ expliquent pour une bonne part le manque d'intérêt pour la Charte dans les milieux concernés.

La Charte évolue dans le contexte institutionnel, politique et social que nous venons de retracer brièvement. Comment pourrait-elle mieux fonctionner ? Nous pensons à trois sortes de mesures visant à améliorer l'efficacité de la Charte sociale :

- des mesures suscitant un plus grand intérêt pour la Charte au niveau national ;
- des mesures rendant les organes existants plus opérationnels ;
- des mesures complétant les possibilités des organes existants.

Il va sans dire que ces propositions ne prétendent pas résoudre d'un coup tous les problèmes qui naissent du système de contrôle de la Charte. Elles doivent être comprises comme des contributions à une discussion générale qui est nécessaire et qui devrait aboutir à des réformes permettant à la Charte d'atteindre l'objectif que nous avons eu l'occasion de citer à maintes reprises.¹¹⁶

¹¹⁵ Voir Doc. 403.

¹¹⁶ Le débat sur la réforme du mécanisme de contrôle de la Charte est engagé depuis que l'Assemblée consultative a pris l'initiative d'organiser un colloque sur la Charte sociale (voir Doc. AS/Coll./Charte/CR) qui a eu lieu du 7-9 décembre 1977 à Strasbourg. Depuis lors, l'Assemblée a adopté une recommandation invitant le Comité des ministres à insérer un certain nombre de droits économiques et sociaux dans un protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme (Doc. 4213). Il s'agit du droit au travail (dans la conception de la Charte, selon les interprétations qui ont été données par les organes de contrôle, voir à ce sujet page 122), le droit d'accès à des services gratuits de l'emploi, à l'orientation professionnelle et à la formation professionnelle, le droit à un niveau de vie adéquat en cas de chômage involontaire, le droit d'être affilié à un régime de sécurité sociale. De plus, dans une autre recommandation (Doc. 4198), l'Assemblée fait de nouvelles propositions pour insérer de nouveaux droits dans la Charte (visant à la participation des travailleurs, à une protection des travailleurs contre les effets de la rationalisation et contre les effets de l'introduction de nouvelles technologies, droit des hommes et des femmes à l'égalité de chances et de traitement dans tous les domaines économiques, sociaux et culturels, droit à une éducation de base, droit à un congé-éducation, droit à un logement décent, droit des travailleurs frontaliers à une protection sociale et économique appropriée ainsi qu'à une protection contre la discrimination en matière fiscale, droit des personnes âgées à une protection économique et sociale, droit des catégories les moins favorisées de la population à une pro-

B. *Pour un plus grand intérêt pour la Charte au niveau national*

Il ressort de notre enquête auprès des associations professionnelles en Europe qu'il leur est difficile de commenter le rapport gouvernemental de leur Etat sans être en possession des Conclusions des experts indépendants. Il dérive de cela une première proposition : diffuser les rapports des experts indépendants et du Comité gouvernemental plus largement, au niveau national.

Une plus ample diffusion de ces documents impliquerait toutefois qu'ils soient également disponibles dans des langues autres que l'anglais et le français. Wiebringhaus souligne à ce propos combien il serait souhaitable que les documents relatifs au contrôle de l'application de la Charte soient disponibles en allemand, en italien et au moins dans une langue scandinave.¹¹⁷

Il résulte également de notre enquête que certaines associations professionnelles ont bien fait des remarques sur le rapport national, mais que ces remarques n'ont pas été transmises au Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Il serait donc judicieux de faire parvenir les remarques au Secrétaire général du Conseil de l'Europe directement et non pas par l'entremise des gouvernements. Le Secrétaire général les soumettrait au gouvernement concerné pour avis. C'est le système de l'OIT.¹¹⁸

En vue de rationaliser le travail au niveau national, il serait judicieux de créer un Comité national de la Charte sociale, composé de représentants des associations professionnelles, du gouvernement et de une ou plusieurs personnalités indépendantes, particulièrement qualifiées pour conseiller le comité sur des questions relatives à la Charte sociale. Le Comité pourrait même être élargi à tous les milieux intéressés. Il aurait les compétences suivantes : examiner les remarques des experts indépendants et du Comité gouvernemental, rechercher les moyens pour mieux appliquer la Charte sociale dans l'Etat concerné, réunir les renseignements complémentaires nécessaires aux experts indépendants pour apprécier la situation (statistiques, par exemple), fournir au gouvernement les données supplémentaires nécessaires à la rédaction de son rapport biennal, examiner le rapport biennal et coordonner les remarques

tection sociale et économique renforcée). De plus, l'Assemblée fait des propositions d'améliorer le mécanisme de contrôle de la Charte. Nous en avons tenu compte aux pages 226 et ss.

¹¹⁷ Seuls l'anglais et le français sont langues officielles au Conseil. L'allemand et l'italien servent de langues de travail à l'Assemblée, sans être des langues officielles. Cf. Wiebringhaus, Bilan, p. 47.

¹¹⁸ Voir pages 68 et ss.

des organisations d'employeurs et de travailleurs, développer une politique d'information sur les activités en rapport avec la Charte sociale.

Afin de garder une certaine autonomie et de procéder à un équilibrage des intérêts des milieux patronaux et syndicaux surtout, ce comité devrait être privé ou semi-public. Il pourrait être financé par des contributions de l'Etat, du Conseil de l'Europe et par des cotisations des organisations membres. Il serait constitué dans un cadre institutionnel nouveau, sur le modèle des Comités nationaux pour l'UNESCO ou rattaché comme groupe de travail à des organisations privées existantes, particulièrement intéressées au développement de l'intégration européenne.¹¹⁹

Il va sans dire que la création d'un tel comité devrait être laissée à l'initiative des groupes intéressés dans chacun des Etats parties à la Charte ou à celle de l'Etat lui-même. Cependant, le Comité des ministres pourrait souhaiter cette création au moyen d'une résolution adressée aux Etats membres.

En vue d'améliorer l'information sur la Charte sociale, il y aurait lieu en outre d'examiner si le rapport biennal adressé au Conseil de l'Europe par le gouvernement ne mériterait pas un débat parlementaire au niveau national. Ce serait, à notre avis, un autre moyen d'intéresser à la Charte sociale les milieux concernés. Un tel débat permettrait aussi à la délégation nationale à l'Assemblée consultative de commenter l'avis de l'Assemblée sur chaque cycle de contrôle et de contribuer par là à une meilleure information des parlements nationaux sur les activités du Conseil de l'Europe.

Cette participation parlementaire aurait enfin l'avantage de donner au parlement l'initiative de modifier les dispositions de droit interne non conformes à la Charte. Cela serait judicieux du point de vue politique, car ainsi la participation européenne des gouvernements trouverait une base plus large qu'aujourd'hui. En effet, si des initiatives émanent des gouvernements, les parlements les ap-

¹¹⁹ Comment les membres d'un tel comité pourraient être désignés ? Plusieurs solutions sont possibles : désignation d'un à deux délégués par les associations représentées dans le comité selon les procédures de nomination de délégués internes de ces associations ; proposition de candidats de par les associations, nomination par une autorité étatique compétente ; élection des membres par un organe propre de ce comité, celui-ci aurait alors par exemple la forme juridique d'une association ; cooptation des membres par le comité. A notre avis, la première solution correspondrait le mieux aux nécessités d'un tel comité. En effet, les associations participantes à ce comité devraient avoir la liberté de déléguer des membres de leur choix. De plus, des délégués nommés par leurs associations auraient de par cette voie de désignation un mandat plus clair et plus précis pour orienter leurs associations. L'efficacité du comité national en serait renforcé.

prouvent généralement sans y apporter un grand concours matériel.

Une participation effective des membres de l'Assemblée consultative à la diffusion des résultats du contrôle de la Charte serait un autre moyen pour lui donner une plus grande publicité au niveau national.¹²⁰ Ils seraient en effet les mieux préparés pour susciter une action parlementaire au niveau national. De par leur présence à Strasbourg, ils pourraient s'initier à tous les problèmes techniques que pose la mise en œuvre de la Charte et agir, dans leurs parlements nationaux, sur les partis politiques et les administrations nationales, voire régionales, en vue d'obtenir une adaptation lente, mais précieuse des dispositions nationales aux exigences de la Charte. Cette proposition — qui est valable pour tous les domaines d'activité du Conseil de l'Europe — ne nécessiterait aucun amendement de la Charte sociale. Elle présenterait cependant une autre difficulté ; elle n'a une chance de réussite que si les membres de l'Assemblée consultative ont la volonté de faire quelque chose. Cette volonté cependant n'existe pour l'heure que chez une minorité et celle-ci est généralement surchargée de travail ! Nous ne ferons qu'effleurer la question délicate du mode de désignation des membres de l'Assemblée.¹²¹

Nos propositions créent certaines difficultés de mise en pratique. Ainsi, on nous objectera peut-être que le nombre de comités est déjà suffisamment élevé et que la création d'un comité supplémentaire pour la Charte sociale n'amènerait rien de nouveau. Il faut cependant considérer la situation moins du point de vue juridique

¹²⁰ Ces parlementaires pourraient contribuer au succès de la Charte de la manière suivante : intervenir dans leurs parlements nationaux respectifs pour suggérer l'amendement de la législation nationale en contradiction avec la Charte ; stimuler la participation des groupes d'intérêts qui leurs sont proches aux échelons prévus par la Charte (commentaire du rapport national, participation des observateurs dans le Comité gouvernemental par l'intermédiaire de l'organisation européenne des associations respectives) ; orienter leur parti politique respectif et ses commissions compétentes sur les résultats des cycles de contrôle de la Charte sociale ; se tenir à disposition pour des conférences de presse et des conférences publiques dans leurs circonscriptions électorales sur l'évolution de l'application de la Charte sociale, en stimulant l'intérêt des bénéficiaires de la Charte pour cette convention ; s'orienter régulièrement à Strasbourg sur le travail des organes de contrôle de la Charte.

¹²¹ Les parlements nationaux désignent, selon des critères définis par les parlements nationaux respectifs, les membres de l'Assemblée consultative. En Suisse, c'est le bureau de l'Assemblée fédérale, sur proposition des groupes politiques, qui procède à la nomination. Bien souvent, ce n'est pas l'intérêt pour le travail du Conseil de l'Europe qui constitue le critère déterminant, mais la maturité politique et l'expérience acquises au parlement national.

ou politique que du point de vue pratique. Même si les organisations intéressées étaient disposées à participer plus activement au contrôle de la Charte, il ne faut jamais perdre de vue que du moment où il s'agit d'une convention du Conseil de l'Europe, ces organisations n'y attacheront pas une priorité absolue. Nous en avons déjà évoqué plus haut les raisons.¹²² Les associations professionnelles (devant participer au niveau national et au niveau international à un nombre élevé de consultations) sont trop engagées dans ces occupations et ne comprennent pas que leur participation à un meilleur contrôle de la Charte leur apporterait immédiatement des avantages supplémentaires. Elles renonceront ainsi à une participation active plutôt que d'engager du personnel supplémentaire pour une telle activité.

Or, nous estimons qu'une véritable participation des organisations professionnelles au contrôle de la Charte est vitale pour la réussite de tout le mécanisme intergouvernemental de la Charte. Dès lors, il s'agit de trouver les structures institutionnelles les plus légères pour s'assurer cette participation. Un comité national serait ainsi, à notre avis, une forme de participation assez rationnelle pour les associations professionnelles. Elle leur permettrait de participer sans devoir développer considérablement leurs structures administratives.

Il est un argument contre notre proposition auquel il nous faut attacher une importance particulière. On pourra en effet nous objecter que cette idée est irréalisable dans un certain nombre d'Etats où le dialogue entre les partenaires sociaux constitue plutôt l'exception. Dans ces pays, la création d'un Comité national regroupant les protagonistes sociaux serait utopique. On pourrait cependant se demander si la situation sociale en Europe est vraiment telle qu'un dialogue de cette sorte n'est plus possible. En effet, malgré les tensions plus ou moins fortement prononcées entre partenaires sociaux dans certains Etats européens, la représentation de ces Etats à l'OIT demeure tripartite. Les délégations de ces Etats votent parfois d'une manière unie, alignant leurs points de vue, lorsque pour tous les délégués le point de vue national est plus important que celui des employeurs, respectivement des syndicats ou lorsqu'il y a concordance entre ces opinions. Dans les autres cas, les délégués votent, s'il y a divergence, en deux ou trois blocs (le bloc gouvernemental, le bloc des employeurs et le bloc des syndicats).

Sur le plan national, qu'il s'agisse du niveau parlementaire ou de la discussion à l'intérieur des grandes formations politiques, on

¹²² Voir pages 159 et ss.

constate ce dialogue aussi bien que dans des organes tels que le Conseil économique et social à l'échelon national ou communautaire. Ainsi, notre idée d'un comité national de la Charte sociale a des chances accrues d'être acceptée par les partenaires sociaux.

A l'heure où les citoyens des Etats industrialisés se sentent de plus en plus isolés face à une administration étatique toujours plus complexe et souvent bureaucratique, un concept qui est en discussion dans plusieurs Etats mériterait d'être retenu pour la Charte sociale européenne. En effet, le malaise que nous esquissons affecte aussi les relations entre le citoyen et les administrations chargées de donner une forme concrète aux principes généraux de l'Etat social. L'individu ne se retrouve guère dans la multitude des prescriptions légales, générales ou spéciales, qui régissent les nombreuses prestations de l'Etat : assurances, sécurité sociale, assistance en cas de maladie ou de besoin, relations du travail, règlementations du marché du travail, orientation et formation professionnelles sont en effet régies par les bases légales les plus diverses. Seul le spécialiste en garde une vue d'ensemble. Une telle situation conduit à un sentiment d'impuissance chez le citoyen qui, désorienté, commence à se méfier de l'administration. C'est dans ce contexte qu'est née l'idée de l'« ombudsman ».¹²³ Ce terme, d'origine scandinave, désigne une instance arbitrale neutre à laquelle le citoyen peut s'adresser lorsqu'il estime être lésé dans un de ses rapports avec une administration donnée ou lorsqu'il ne s'y retrouve tout simplement plus. Il vaudrait certes la peine d'examiner au niveau national l'opportunité d'une telle institution. Sans entrer dans les détails d'un tel mécanisme conciliatoire entre citoyens et administration, nous nous permettons d'esquisser ici les grandes lignes d'un modèle, sans entrer dans la discussion des variantes possibles. Cette institution devrait être accessible à tous les résidents d'un territoire donné et leur servir à se renseigner sur le fonctionnement, en général et en particulier, de tous les secteurs de l'activité étatique couverts par la Charte sociale. Elle conseillerait les résidents qui en font la demande sur les voies à suivre pour obtenir satisfaction devant les autorités étatiques et les assisterait dans leurs contacts avec l'administration. Ayant une vue d'ensemble sur cet important secteur d'activité étatique, l'« ombudsman » pourrait adresser des propositions aux autorités compétentes en vue de simplifier et d'améliorer l'édifice de prestations sociales d'un secteur public déterminé. Son activité lui permettrait en tant que relais entre citoyens et administration, d'être particulièrement informé de la situation sociale dans le

territoire pour lequel il serait nommé. Le responsable au niveau national d'une telle institution serait le délégué idéal dans le Comité gouvernemental de la Charte sociale, qui pourrait alors jouer un rôle bénéfique dans le contrôle de l'application de la Charte sociale.

Comme certaines des compétences que nous voudrions confier à un « ombudsman » sont déjà actuellement exercées par certaines associations¹²⁴ en faveur des membres qui en font partie, l'institution à créer pourrait en retirer l'expérience et le concours. Ainsi, au niveau local et régional, cette institution pourrait naître d'une coopération entre partenaires sociaux et pouvoirs publics intéressés. A l'échelon national, on constituerait alors une fédération des différentes instances régionales. Il s'agirait en somme du développement de notre idée d'un Comité national de la Charte sociale.

Le but de l'institution dicte cependant son mode de désignation : comme cette entité indépendante de l'administration devrait être au service de l'individu, celui-ci devrait logiquement se prononcer sur le choix des responsables d'un tel service. Cela impliquerait des élections au niveau local et régional, voire même au niveau national. Son émanation au niveau européen, nous en avons déjà parlé, consisterait en une conférence européenne des « ombudsmen » des questions sociales, dans un comité « gouvernemental », deuxième organe technique du système de contrôle de la Charte sociale, apte à « promouvoir la collaboration internationale entre les Etats liés par la Charte ». ¹²⁵

Cette nouvelle institution donnerait à la Charte sociale européenne un poids considérable par les liens qu'elle établirait avec les populations européennes par l'entremise de cette « conférence ». Il va sans dire que l'introduction d'une telle institution dépend de l'ordre juridique interne de chacun des Etats parties à la Charte. Elle pourrait cependant être favorisée par le Conseil de l'Europe qui, d'une part, a la possibilité de recommander sa création au moyen de résolutions et qui, d'autre part, pourrait charger un groupe de travail de développer un modèle-cadre pour tous les Etats-membres. Ceux-ci garderaient la liberté de donner suite à cette idée dans le cadre dressé par le Conseil de l'Europe.

Une autre mesure qui permettrait une meilleure connaissance de la Charte au niveau national et qui pourrait être mise en pratique immédiatement et sans poser de grands problèmes consiste en la participation du parlement national au contrôle de la Charte.

En effet, les parlements ont pris l'habitude de prendre connais-

¹²⁴ La plupart des syndicats, les organisations d'employeurs et certains groupements de protection (associations de locataires, par exemple).

¹²⁵ Voir page 96.

sance d'un certain nombre de rapports sur certaines affaires concernant les relations internationales et européennes. Pourquoi ne pourraient-ils pas le faire dans le cadre de la Charte sociale ? L'argument relatif au surcroît de travail ne saurait résister à un examen sérieux, car l'objectif de la Charte est suffisamment important pour mériter une attention accrue des parlements nationaux.

Du point de vue juridique, les modifications que nous venons de proposer soulèvent une question intéressante. L'art. 23 de la Charte énumère les destinataires du rapport biennal gouvernemental. Il ne mentionne pas le parlement national. Peut-on néanmoins admettre que le rapport soit soumis aux parlements nationaux ? Nous pensons que la réponse doit être affirmative. Le rapport gouvernemental est un acte administratif de droit interne, même s'il est établi en fonction d'un engagement de droit international et même s'il doit répondre à un certain nombre de critères définis par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Cependant, rien ne nous permet de dire que la Partie IV¹²⁶ de la Charte est en contradiction avec la diffusion du rapport gouvernemental au parlement ou à d'autres instances définies par le droit interne. L'annexe à la Partie III de la Charte souligne bien que « la Charte contient des engagements juridiques de caractère international dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la Partie IV ». Nous avons vu¹²⁷ que cette disposition voulait exclure la compétence de la Cour internationale de justice ou celle d'une autorité analogue pour le contrôle de l'application de la Charte. L'envoi de copies du rapport gouvernemental aux instances nationales évoquées renforcerait à notre avis le mécanisme de contrôle et serait pour cette raison déjà conforme à la Charte.

Enfin, du moment où le rapport biennal est un acte administratif de droit interne, chaque Etat est libre de fixer la distribution de cet acte. Les obligations de l'art. 23 ne constituent à notre avis qu'une obligation minimale, l'Etat demeurant libre d'aller au-delà de cet engagement.

Du point de vue pratique, la création d'un comité national, d'un « ombudsman », ainsi que la remise du rapport pour examen au parlement national pourraient faire l'objet d'une résolution du Comité des ministres. Il n'y aurait donc pas lieu de modifier la Charte sur ce point. La solution est différente s'agissant d'introduire une proposition faite en début de cette section. Il faudrait modifier

¹²⁶ Les art. 21-29 de la Charte qui traitent du mécanisme de contrôle de la Charte.

¹²⁷ Voir page 154.

l'art. 23, § 2 de la Charte pour permettre aux associations professionnelles d'envoyer directement leurs remarques éventuelles au Secrétaire général du Conseil de l'Europe.

C. *Pour des organes de contrôle plus efficaces*

Nous avons pu constater que certains organes du mécanisme de contrôle de la Charte sociale ont consacré une grande partie de leurs efforts à délimiter les compétences réciproques et ont été divisés par des différences d'interprétation du texte de la Charte sociale. Même si, de cycle en cycle, le rôle de chacun des organes se définit avec plus de précision et si certaines différences d'interprétation s'estompent, il faut néanmoins regretter l'absence d'un mécanisme d'arbitrage entre les différents organes. C'est pourquoi nous pensons à six moyens aptes à surmonter les difficultés que nous avons constatées : les réunions jointes, l'avis interprétatif, la décision judiciaire, l'applicabilité directe de la Charte, un autre système de nomination des experts indépendants et un Comité gouvernemental efficace.

1. *Les réunions jointes*

Même si la Charte ne prévoit pas expressément une telle institution, il nous semble utile que les experts indépendants tiennent des réunions jointes avec le Comité gouvernemental. Ce qui nous paraît essentiel dans cette proposition, ce n'est pas la forme, mais le mécanisme.

Ainsi nous discuterons cette proposition, étant entendu que nous laissons ouvertes les modalités. Peu importe, finalement, que les comités se réunissent en plénière ou en délégations à composition et à compétences préétablies, ou encore en délégations « ad hoc ».

Ces réunions jointes auraient pour objet de voir comment, dans la pratique, les difficultés inhérentes à la mise en application de la Charte pourraient être résolues et comment on pourrait parvenir à une interprétation uniforme de la Charte.

Ces réunions pourraient en outre servir à fixer un ordre de priorité dans lequel les organes de contrôle conviendraient des dispositions auxquelles il y a lieu d'attacher une attention particulière durant le cycle de contrôle suivant. Les deux comités pourraient enfin élaborer en commun un programme dans lequel ils dessineraient les différentes étapes et les dates limites pour lesquelles les diffé-

rents objectifs de la Charte devraient être atteints. De telles réunions pourraient avoir lieu sans qu'une modification de la Charte intervienne. En effet, rien n'empêche les organes de contrôle de se rencontrer pour tenter de surmonter les difficultés.

2. *L'avis interprétatif*

Même si des réunions jointes ont lieu, il ne faut pas exclure la possibilité que subsistent des différends quant à l'interprétation de telle ou telle disposition de la Charte.

Dans ces cas, il serait judicieux que la Cour européenne des droits de l'homme soit appelée à donner un avis interprétatif. En effet, il est généralement admis aujourd'hui et nous l'avons vu plus haut¹²⁸ que les droits de l'homme recouvrent non seulement les libertés individuelles et les droits de participation politique, mais que cette notion s'étend aux droits économiques et sociaux. Comme la Charte sociale est considérée comme le pendant de la Convention des droits de l'homme, il n'y a pas de raison de ne pas reconnaître à la Cour compétence pour interpréter la Charte. Chacun des organes de contrôle de la Charte devrait être habilité à soumettre une disposition controversée de la Charte ou une interprétation donnée par un autre organe de contrôle à l'interprétation de la Cour.

Une Résolution du Comité des ministres suffirait pour introduire cette procédure. Un amendement de la Charte ne serait même pas nécessaire. En effet, la Cour étant instituée par la Convention européenne des droits de l'homme, une extension de son activité nécessiterait un amendement de cette convention. Il en résulte la nécessité pour les Etats intéressés d'adopter un protocole additionnel soumis à ratification ultérieure des parties. Comme pour l'amendement de la Charte, cette solution n'est réalisable qu'avec la volonté unanime des Etats membres du Conseil de l'Europe. De ce fait, elle n'est pas plus facile à réaliser qu'un amendement de la Charte. Cependant, ne modifiant pas cette dernière, notre proposition pourrait, dans une première période, être mise en pratique sans que le système de contrôle originaire de la Charte soit affecté. Après une période de transition, si le système de l'avis interprétatif faisait ses preuves, il pourrait être généralisé et intégré sous forme de protocole additionnel à la Charte sociale.

Cette procédure n'aurait pas seulement l'avantage immédiat d'indiquer une issue en cas d'impasse de procédure, mais elle accentuerait encore le caractère judiciaire ou para-judiciaire du contrôle

¹²⁸ Voir page 41. Même si la nature spécifique des droits sociaux et économiques n'est pas contestée.

de l'application de la Charte et augmenterait sensiblement le poids des interprétations données à la Charte. Elle laisserait au Comité gouvernemental la possibilité de mettre en doute les interprétations des experts indépendants qui — à leur tour — auraient la possibilité de voir confirmer ou non leur appréciation de la portée des dispositions de la Charte.

3. *La décision judiciaire*

Nous avons vu que le mécanisme de contrôle de la Charte sociale est dans une très large mesure dépendant de la disponibilité du Comité des ministres à prendre des décisions¹²⁹ ; or, ces décisions sont fonction des préoccupations politiques de cet organe. Nous avons relevé qu'il n'était pas très heureux que l'interprétation d'un texte juridique fût laissée en dernier lieu à un organe politique.¹³⁰ Nous avons également dû constater le peu d'intérêt que manifestent les bénéficiaires de la Charte au fonctionnement de ce traité.¹³¹ Aussi une décision judiciaire devrait-elle permettre de résoudre des problèmes d'interprétation qui paralysent actuellement l'application de la Charte. Compléter le mécanisme de contrôle de la Charte sociale par l'institution d'une voie de recours judiciaire, voilà qui soulève de nombreuses questions que nous nous proposons d'évoquer ici : Quelle autorité devrait-elle se prononcer ? Sur quoi une telle décision pourrait-elle porter ? Qui aurait la capacité d'agir ? Quel serait l'effet d'un tel jugement ? Qu'en est-il de la coexistence de cette voie de procédure et de l'annexe à la Partie III de la Charte, prévoyant l'application exclusive de la Partie IV de la Charte au contrôle de l'application de celle-ci ? Comment une telle procédure pourrait-elle être adoptée par les Etats membres du Conseil de l'Europe ? Sans pouvoir entrer dans tous les détails de chacune de ces questions, aussi importantes qu'intéressantes, nous voudrions les aborder ici.

3.1. Principe de notre proposition

Dans le but de substituer, pour toutes questions juridiques, à l'organe actuel de décision (qui est un organe politique), un organe judiciaire, nous suggérons ici l'introduction dans le mécanisme de contrôle de la Charte d'une possibilité de recours à une instance judiciaire, mieux habilitée à se prononcer dans ces cas.

¹²⁹ Voir page 109.

¹³⁰ Voir page 153.

¹³¹ Voir pages 159 ss.

3.2. Autorité compétente

En théorie, plusieurs solutions sont concevables : création d'une Cour sociale européenne, constitution d'une Chambre sociale de la Cour européenne des droits de l'homme, introduction d'un recours à la Cour internationale de justice. En pratique, la dernière solution nous paraît d'emblée devoir être écartée. En effet, il ne serait pas judicieux d'introduire dans le mécanisme de contrôle de la Charte des institutions relevant d'autres organisations internationales, compte tenu du fait que l'extension géographique de la CIJ n'est pas la même que celle du Conseil de l'Europe. En outre, la CIJ ne peut statuer que sur des différends entre Etats.¹³² Cette solution limiterait donc déjà fortement la capacité d'agir.

Pour le surplus, les deux premières solutions se valent, car du point de vue institutionnel une nouvelle Cour sociale dans le cadre du Conseil de l'Europe se constituerait sans doute sur le modèle de la Cour européenne des droits de l'homme déjà existante. Aussi serait-il sans doute plus économique et tout aussi efficace de compléter la Cour existante par une Chambre sociale. L'Assemblée consultative, dans sa recommandation reprenant les suggestions discutées dans le cadre du colloque de décembre 1977,¹³³ ne se prononce pas pour l'une ou l'autre de ces formules. Elle se contente de souligner qu'« il y aurait lieu de créer soit une 'Cour sociale européenne', soit une 'Chambre sociale' (rattachée administrativement à la Cour européenne des droits de l'homme),... ».¹³⁴

La Cour sociale européenne serait constituée soit d'un nombre impair et fixe de juges nommés par l'Assemblée consultative sur proposition du Comité des ministres, soit d'un nombre de juges égal à celui des parties contractantes de la Charte. La première solution, pour laquelle nous penchons, permettrait d'accentuer l'indépendance des juges, selon le modèle des experts indépendants. La seconde permettrait en revanche une représentation de toutes les parties à la Charte.

La création d'une telle Cour (autonome, ou comme chambre sociale de la Cour existante) pourrait se faire au moyen d'un protocole additionnel à la Charte sociale ou à la Convention européenne des droits de l'homme. Sa compétence devrait être expressément reconnue par les Etats parties à la Charte par ratification de

¹³² Art. 34, al. 1, du Statut de la CIJ.

¹³³ Voir Doc. AS/Coll./Charte/CR.

¹³⁴ Nous parlerons toujours de Cour sociale européenne, même si nous admettons qu'une Chambre sociale de la Cour existante serait tout à fait indiquée pour les besoins d'une meilleure application de la Charte. Voir Doc. 4198, p. 8.

ce protocole additionnel. Sa mise en place ne rendrait pas superflu le mécanisme de contrôle actuel, qui serait simplement complété par cette étape judiciaire. Aussi la reconnaissance expresse de la compétence d'une Cour sociale européenne ne serait-elle pas une condition indispensable au fonctionnement de la Charte mais une possibilité de son meilleur fonctionnement. Les Etats auraient donc la faculté, mais non pas l'obligation, de reconnaître la compétence de la Cour. Cet élément facultatif nous paraît important pour maintenir intactes les chances de réalisation de cette proposition. La volonté des Etats concernés de soumettre des différends sur l'application de la Charte à une instance judiciaire pourrait plus facilement être obtenue si ces Etats avaient d'emblée la possibilité de la reconnaître ou pas. Nous estimons certes que l'intérêt d'un droit social international efficace suppose au contraire une obligation de reconnaître la compétence d'une telle Cour. Une fois de plus, nous nous heurtons cependant au principe de la souveraineté des Etats, qui rend difficilement acceptable l'idée d'une juridiction internationale obligatoirement compétente.

3.3. Objet de la décision judiciaire

Parler de l'objet de la décision judiciaire revient à poser le problème de la compétence d'une Cour sociale européenne. Celle-ci pourrait être étendue :

- résoudre les conflits de compétence entre les organes de contrôle de la Charte, en statuant sans possibilité de recours ;
- émettre des avis interprétatifs¹³⁵ ;
- examiner le respect ou non de l'engagement pris par une partie contractante ;
- statuer sur le bien-fondé de pétitions adressées aux organes de contrôle de la Charte en vertu des propositions de l'Assemblée¹³⁶ ;
- contrôler l'application ou non de recommandations émises par le Comité des ministres de la part de l'Etat concerné ;
- vérifier le bon fonctionnement des procédures prévues dans le mécanisme de contrôle de la Charte.

Pour l'Assemblée consultative la Cour devrait avoir pour compétence « ... d'examiner les pétitions (...) que le Comité d'experts indépendants estimerait devoir lui soumettre ; d'être saisie

¹³⁵ Voir page 262.

¹³⁶ Voir pages 226 et ss.

par l'un ou l'autre des quatre organes de contrôle prévus par la Charte, ainsi que par tout Etat contractant lié par celle-ci, de toute question relative à l'application ou à l'interprétation de cet instrument ; de rendre, dans ces deux catégories d'affaires, des décisions obligatoires pour les gouvernements concernés ».¹³⁷

3.4. Capacité d'agir

L'efficacité d'une Cour sociale européenne dépend en grande partie du cercle de personnes auxquelles la capacité d'agir serait reconnue. Qui devrait être en droit d'agir devant cette Cour ? Quelles en seraient les conséquences ? Nous voudrions examiner brièvement ces deux aspects du problème.

S'agissant d'une Cour insérée dans un système d'organisation intergouvernementale, il va sans dire que l'unanimité pourra se faire au moins sur la capacité d'agir des gouvernements. Mais cette seule hypothèse permet déjà d'envisager plusieurs variantes : s'agirait-il des gouvernements de tous les Etats, des gouvernements de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ou des seuls gouvernements des Etats liés par la Charte ? L'extension à tous les gouvernements, pour problématique qu'elle soit, permettrait à un large cercle d'Etats de porter devant la Cour la violation de la Charte par un Etat déterminé. Cependant, on voit mal comment un gouvernement qui n'a aucun lien institutionnel avec le Conseil de l'Europe pourrait agir devant une de ses cours pour faire constater que tel Etat a violé les engagements nés de la Charte sociale. De plus, un tel système risquerait de politiser le débat, vu que dans la plupart des cas une situation politique donnée conduirait un Etat tiers à agir devant la Cour européenne sociale. Aussi, il est difficilement concevable qu'un Etat ratifie un protocole additionnel d'une convention du Conseil de l'Europe s'il n'a pas d'autres liens avec cette organisation. Enfin, il serait paradoxal d'admettre un cercle de participants plus large dans un protocole additionnel que dans la convention de base. Dès lors, cette première variante reste purement théorique et doit être écartée.

En accordant la capacité d'agir à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, on renforce la portée géographique d'une Cour sociale européenne. Toutefois, on peut se demander s'il est judicieux d'accorder la capacité d'agir devant une telle Cour sans exiger en même temps l'adhésion à la Charte. Il peut en effet paraître curieux d'agir en justice contre un Etat du fait de la violation d'une obligation qu'on ne s'est pas soi-même engagé à respecter. C'est

¹³⁷ Doc. 4198, p. 8.

pourtant déjà maintenant le système en vigueur au Comité des ministres, organe de décision actuel du mécanisme de contrôle de la Charte.¹³⁸ En laissant la liberté à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe d'agir devant une Cour sociale européenne contre une Partie contractante de la Charte, on augmenterait les liens entre les Etats membres du Conseil, ce qui serait conforme à l'art. 1 du Statut.¹³⁹ Ce serait l'expression de la volonté des Etats concernés de résoudre en commun et d'une manière uniforme les problèmes que pose l'application de la Charte sociale. En pratique, il est difficile d'imaginer des cas où un Etat non lié par la Charte agirait contre une partie contractante : trois séries de cas sont toutefois concevables.

Premièrement, des citoyens, ressortissants d'une Partie contractante de la Charte et résidant dans un Etat membre du Conseil de l'Europe non lié à la Charte, pourraient s'adresser à leur Etat de résidence pour qu'il prenne leur défense et agisse devant la Cour dans l'hypothèse où ils auraient été personnellement lésés par une violation de la Charte de la part de leur Etat d'origine. Cette hypothèse suppose l'inexistence d'un recours individuel à la Cour, soit parce qu'il n'est pas admis d'une manière générale, contrairement à ce que nous avons proposé plus haut, soit parce qu'il n'a pas été reconnu par l'Etat d'origine de ces personnes dans l'hypothèse d'une introduction d'un recours individuel.¹⁴⁰

Deuxièmement, un Etat membre du Conseil de l'Europe pourrait être intéressé à obtenir de la Cour une interprétation sûre de telle ou telle disposition de la Charte, parce qu'il s'apprête à la ratifier. Ayant la capacité d'agir devant la Cour, cet Etat pourrait directement s'adresser à elle, sans devoir attendre qu'une telle interprétation soit confirmée à la suite de l'action d'un Etat membre ou d'un organe compétent pour agir. Dans cette hypothèse, un Etat agirait

¹³⁸ Voir page 37.

¹³⁹ Qui préconise une union toujours plus étroite entre les Etats membres (Série des Traités européens n° 1).

¹⁴⁰ En cas d'existence d'un recours individuel, le lésé peut s'adresser directement à la Cour. En cas d'inexistence d'un tel moyen, un lésé aurait la possibilité de s'adresser à un Etat membre du Conseil de l'Europe pour qu'il prenne sa défense contre l'Etat lié à la Charte par le fait duquel il a été lésé. Si cet Etat est son Etat d'origine, le lésé aura des difficultés à trouver un Etat défenseur, à moins qu'il ne réside dans un autre Etat, qu'il ait des liens particuliers avec un autre Etat ou qu'enfin, un autre Etat ait un intérêt spécifique à mettre en difficulté l'Etat, auteur de la violation présumée de la Charte. En cas d'existence d'un recours individuel, le lésé aurait le même intérêt de pouvoir s'adresser à un Etat tiers dans l'hypothèse où l'Etat, auteur d'une violation, n'aurait pas reconnu le recours individuel prévu par une Charte amendée.

devant la Cour sans nécessairement agir contre un Etat lié par la Charte.

Troisièmement, il est concevable qu'un Etat membre du Conseil de l'Europe agisse contre une partie contractante de la Charte non respectueuse d'un engagement de la Charte parce que son gouvernement a inscrit à son programme une défense vigoureuse des droits de l'homme à l'intérieur comme à l'extérieur. Cette hypothèse est cependant assez peu vraisemblable, car un tel gouvernement se sera hâté de ratifier la Charte sociale avant d'agir. Si nous prenons une situation concrète, comme la violation des droits de l'homme dans la Grèce des colonels, nous avons pu voir¹⁴¹ que les gouvernements des Etats scandinaves et celui des Pays-Bas s'étaient servis de la requête étatique de la Convention européenne des droits de l'homme. On conçoit assez mal qu'un de ces gouvernements ait pu agir sans être partie à la Convention.

En pratique, tout Etat qui voudrait reconnaître la compétence de la Cour devra ratifier le protocole additionnel qui l'institue. Ce protocole pourrait prévoir ou non que sa ratification doit dépendre de la ratification préalable de la Charte sociale. Comme la capacité d'agir des Etats membres du Conseil de l'Europe non liés par la Charte pourrait servir au moins dans les deux premiers cas énoncés, il serait préférable de ne pas faire dépendre la ratification du protocole d'une ratification préalable de la Charte, même si, en pratique, peu de gouvernements ratifieront le protocole sans avoir préalablement ratifié la Charte.

On s'accordera sans doute à reconnaître aux Etats liés par la Charte la capacité d'agir devant la Cour sociale européenne. Dans le paragraphe précédent, nous avons parlé de l'objet d'une décision judiciaire. Il convient de se demander ici si la Cour doit être mise en œuvre dans tous ses secteurs d'activité par l'action d'un gouvernement. Un autre aspect de la question consiste à déterminer si au contraire certains de ces secteurs ne devraient en aucun cas dépendre d'une initiative étatique : en d'autres termes, la capacité d'agir des Etats doit-elle être absolue ou relative ?

3.4.1. Capacité d'agir absolue ou relative pour les Etats ?

Rien ne s'oppose à notre avis à ce qu'un Etat ait la possibilité d'agir devant la Cour pour obtenir la solution d'un conflit de compétence entre organes de contrôle, puisqu'il a, au moins comme Partie contractante de la Charte, un intérêt au fonctionnement du mécanisme de contrôle. L'Etat a également un intérêt à obtenir de la

¹⁴¹ Voir page 195.

Cour un avis interprétatif. Il en est de même de l'examen du respect ou non de l'engagement pris par une Partie contractante. Dans ce contexte, il y a lieu de signaler deux variantes possibles. Soit l'Etat concerné seul a la possibilité de faire constater par la Cour qu'il satisfait ou non à l'engagement pris, soit cette possibilité revient à tous les Etats concernés (membres du Conseil, liés ou non à la Charte). Dans la première hypothèse, la Cour remplirait donc avant tout la fonction d'un organe interprétatif, tandis que dans la deuxième elle serait amenée à statuer pour ou contre un Etat. S'agissant d'une Cour, il semble que la deuxième hypothèse doive être retenue.

Dans le domaine des pétitions, il ne serait pas nécessaire de donner la capacité d'agir aux Etats, puisqu'ils ont déjà la possibilité de se faire entendre. La pétition devrait être un moyen réservé à l'individu ou à des associations privées. Le contrôle de l'application ou non de recommandations et la vérification du bon fonctionnement des procédures prévues dans le mécanisme de contrôle pourraient se faire sans qu'un Etat doive agir. Les autres organes de contrôle seraient ici plus aptes d'agir que les Etats, qui demeurent eux-mêmes soumis au contrôle. Il conviendrait donc de reconnaître aux Etats membres du Conseil de l'Europe une capacité d'agir relative devant la Cour sociale européenne. Elle pourrait être plus réduite pour les Etats membres non liés à la Charte.

Nous devons examiner un deuxième groupe d'entités qui devraient pouvoir agir devant une Cour sociale européenne : les autres organes de contrôle de l'application de la Charte. Dans ce contexte, il se pose une question préalable : convient-il ou non de donner une capacité d'agir aux organes techniques du contrôle ? Nous avons vu que ces deux organes techniques du contrôle, le Comité d'experts indépendants et le Comité gouvernemental, sont les seuls à s'occuper exclusivement de la Charte sociale. De plus, les deux autres organes sont politiques. Dès lors, dans une procédure judiciaire, il conviendrait tout à fait de laisser aux organes techniques une possibilité d'agir devant la Cour, en tous cas dans les domaines suivants : soumission d'un conflit de compétence, requête d'un avis interprétatif, transmission de pétitions, requête en contrôle d'application de recommandations et demande de vérification de procédure du contrôle.¹⁴² Chaque fois que l'un ou l'autre des organes techniques du contrôle se trouve devant une difficulté que le mécanisme actuel ne lui permet pas de surmonter, il pourrait ainsi s'adresser à la Cour. Nous ne nous trouverions donc plus devant des impasses et la tâche

¹⁴² Voir page 263.

des organes techniques en serait simplifiée. Il y a donc lieu de reconnaître une capacité d'agir aux organes techniques du contrôle.

3.4.2. Capacité d'agir pour les organes politiques du contrôle ?

Qu'en est-il des organes politiques de contrôle ? L'Assemblée consultative devrait être à même d'agir devant la Cour dans les mêmes cas que les Etats membres du Conseil de l'Europe.¹⁴³ Représentative des populations d'Europe et chargée de donner son avis sur l'application de la Charte dans les Etats parties, elle serait légitimée pour agir devant la Cour. Dans les cas où elle serait appelée à ouvrir une action contre un Etat, elle devrait prendre une telle décision — vu sa gravité — à une majorité des deux tiers. De plus, un quorum du cinquante pour cent de présents devrait être requis. Dans les autres cas, une majorité simple pourrait suffire. Le Comité des ministres, comme organe de décision du Conseil de l'Europe et comme organe de décision de la Charte, devrait jouir d'une capacité d'agir absolue devant la Cour.

Un troisième groupe auquel on pourrait reconnaître la capacité d'agir comprendrait d'une part des associations représentant les bénéficiaires de la Charte sociale (principalement les associations d'employeurs et de travailleurs) et d'autre part les individus. De nombreuses questions se posent dans ce contexte. Tout d'abord, comme question préalable, faut-il ou non reconnaître la capacité d'agir à ce cercle de personnes.

Les arguments allant contre la capacité d'agir sont importants : le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale ; de ce fait, il ne convient pas de reconnaître à des individus une capacité d'agir devant un tel organe. Ce principe est cependant battu en brèche par le recours individuel institué par la Convention européenne des droits de l'homme. Si l'on accorde la faculté à tous les Etats membres du Conseil et aux organes de contrôle de la Charte d'agir devant la Cour, les individus sont déjà suffisamment protégés, puisque l'Assemblée consultative et le Comité d'experts sont spécialement légitimés à agir au nom des individus. Une reconnaissance de la capacité d'agir en faveur de l'individu conduirait à une avalanche de recours devant la Cour, qui serait très rapidement paralysée par l'abondance des requêtes.

A notre avis, un système judiciaire incorporé dans le mécanisme de contrôle devrait donner à l'individu la possibilité de

¹⁴³ Voir page 268.

s'adresser par voie de pétition¹⁴⁴ ou par voie de requête¹⁴⁵ à un organe de première instance, qui pourrait être le Comité d'experts indépendants ou l'Assemblée consultative, ou encore une association professionnelle au niveau européen. Après un examen préalable de la recevabilité formelle et matérielle d'une telle requête par l'une des trois entités ou groupes d'entités, le recours pourrait être transmis à la Cour par cette entité même.

Un tel système n'aurait pas seulement l'avantage de limiter le nombre de recours soumis à la Cour (comme c'est déjà le cas dans la Convention européenne des droits de l'homme), il permettrait en même temps d'accorder la capacité d'agir à un grand éventail d'entités (associations professionnelles comprises).

L'inconvénient majeur de cette solution résiderait cependant dans la diversité des instances préjudicielles. En effet, permettre à **un comité d'experts**, à l'Assemblée consultative et à **des organisations professionnelles** de préjuger d'une requête, nous paraît dangereux, en ce sens qu'une divergence de jurisprudence entre ces trois entités pourrait être contraire à l'efficacité d'un tel système judiciaire.

Dès lors, il nous semble que la capacité d'agir devant la Cour ne doit pas être directement reconnue aux individus ni aux associations professionnelles. Ils doivent avoir la possibilité de soumettre une violation de la Charte par un Etat contractant à une instance du contrôle (experts indépendants ou Assemblée) qui à son tour doit pouvoir la soumettre à une Cour. C'est du reste un système similaire à celui de la Convention des droits de l'homme, lequel fonctionne déjà à satisfaction.

3.5. Effets de la décision judiciaire

Nous avons vu que dans certains cas la Cour serait amenée à se prononcer sur l'interprétation à donner à telle ou telle disposition de la Charte.¹⁴⁶ De plus, dans les cas où la Cour se prononcerait sur le respect ou non de la Charte par un Etat contractant, la décision ne saurait être par nature différente de celles que la Cour européenne des droits de l'homme rend déjà dans le contexte de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces décisions sont obligatoires pour l'Etat en cause, qui demeure cependant libre de déterminer quelles mesures il adoptera pour les appliquer. L'Etat

¹⁴⁴ Comme le propose l'Assemblée. Voir page 227, et Doc. 4198, p. 8.

¹⁴⁵ Comme dans la Convention européenne des droits de l'homme, voir page 42.

¹⁴⁶ Voir page 262.

n'est pas contraint de reconnaître une force exécutoire à ces jugements.¹⁴⁷

En pratique, le lésé pourrait obtenir des dommages-intérêts de l'Etat condamné pour violation de ses engagements de la Charte. En même temps, l'Etat concerné modifiera sa législation ou sa pratique internes pour répondre aux exigences de la Charte. Il ne pourra guère se permettre de passer outre à une décision judiciaire, s'il est désireux de rester membre du Conseil de l'Europe.

3.6. Décision judiciaire et contrôle originaire de la Charte

Cette procédure s'inscrirait dans un protocole additionnel à la Charte sociale ou — dans l'hypothèse de la création d'une chambre sociale de la Cour déjà existante — dans un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. L'annexe à la Partie III (réservant le contrôle de la Charte aux seuls organes institués par elle) devrait être amendée en conséquence. Il n'en résulterait alors aucune incompatibilité entre cette disposition et la nouvelle procédure.

3.7. Praticabilité de cette réforme

Comme la création d'une Cour sociale européenne ferait certainement l'objet d'un protocole additionnel, celui-ci devrait à son tour être ratifié par les Parties contractantes. Cette procédure, à première vue assez complexe, présente cependant l'avantage qu'en attendant les ratifications de ce texte, le système originaire resterait en vigueur pour le contrôle de l'application de la Charte dans les Etats qui n'auraient pas encore ratifié le protocole additionnel relatif à l'institution d'une Cour. Aussi, les gouvernements des Parties contractantes demeurant libres de ratifier ou non ce protocole, on conçoit difficilement une opposition à son adoption. Elle suppose cependant la volonté des Etats membres du Conseil de l'Europe d'accepter un contrôle judiciaire de leurs politiques sociales et de leur application. Cette volonté peut être déduite à tout le moins chez les Parties contractantes de la Charte, puisqu'elles se sont engagées « ... à faire en commun tous efforts en vue d'améliorer le niveau de vie et de promouvoir le bien-être de toutes les catégories de leurs populations, tant rurales qu'urbaines, *au moyen d'institutions et de réalisations appropriées* ».¹⁴⁸ Une fois de plus donc, nous devons attendre que les Etats souverains, membres du Conseil de

¹⁴⁷ Voir page 44.

¹⁴⁸ Préambule de la Charte. Série des Traités européens n° 35, p. 2. C'est nous qui soulignons.

l'Europe, aient parcouru la distance difficilement mesurable qui sépare la parole de l'acte.

4. *L'applicabilité directe des dispositions de la Charte*

« De façon générale, l'absence d'applicabilité directe constitue pour une norme internationale l'obstacle le plus radical à son efficacité juridique. Certes, elle n'empêche que l'Etat soit lié par cette norme et ait l'obligation de prendre des actes pour la mettre en œuvre. Mais elle entraîne l'impossibilité pour quiconque de s'en prévaloir en tant que telle comme source de droits individuels dans l'ordre juridique interne. »¹⁴⁹ Attribuer dès lors un effet direct aux normes de la Charte, ou du moins à une partie de ses dispositions, renforcerait considérablement le mécanisme de contrôle actuel et apporterait du même coup un remède aux faiblesses que nous avons relevées.¹⁵⁰ Une première catégorie de dispositions, nous l'avons vu,¹⁵¹ est aujourd'hui déjà rédigée en des termes qui autoriseraient l'application directe, malgré les objections plus politiques que juridiques de la doctrine.¹⁵²

Une deuxième catégorie de normes figurent dans un document recommandant la rédaction d'un protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme, précisément pour bénéficier désormais de l'applicabilité directe reconnue au mécanisme de contrôle de la Convention, au moins dans certains Etats.¹⁵³

Dans l'hypothèse d'une réalisation d'un tel projet, qu'advient-il des autres dispositions de la Charte ? Cette troisième catégorie des droits sociaux¹⁵⁴ ne pourrait devenir directement applicable que par le biais d'une rédaction nouvelle. Dans le contexte institutionnel du Conseil de l'Europe, cela signifierait l'adoption d'un ou de plusieurs protocoles additionnels de la Charte sociale par les Etats membres. Compte tenu de la longueur des négociations à cause de la diversité d'intérêts et de conceptions en présence, il s'agirait d'une entreprise délicate et sans garantie de succès.

En revanche, cette procédure, malgré les perspectives de pourparlers ardues et étendus dans le temps, garantirait une extension successive du principe de l'applicabilité directe à l'ensemble du

¹⁴⁹ Voir note du prof. Pacteau relative à l'affaire Daniel Cohn-Bendit c. Ministre de l'Intérieur. Arrêt du 22 décembre 1978 du Conseil d'Etat (français), in 11e Cahier de Jurisprudence, Recueil Dalloz Sirey, 1979, p. 162.

¹⁵⁰ Voir pages 113 et ss.

¹⁵¹ Voir pages 153 et ss.

¹⁵² Voir page 158.

¹⁵³ Voir page 228.

¹⁵⁴ C'est-à-dire toutes les dispositions matérielles de la Charte, non comprises dans la première ou dans la deuxième catégorie.

droit social couvert par la Charte sociale. Au fur et à mesure que les expériences avec l'applicabilité directe des deux premières catégories de dispositions se concrétisent, la partie matérielle de la Charte pourrait évoluer parallèlement et faciliter ainsi une nouvelle rédaction de ce troisième groupe de normes. Un tel avenir pour la Charte correspond-il cependant à une voie réalisable ? Avant d'y répondre, il nous faut reprendre d'abord une considération que nous avons déjà faite plus haut,¹⁵⁵ et vérifier ensuite si tout le droit social couvert par la Charte est apte à revêtir une forme permettant son applicabilité directe. Il faut tout d'abord remarquer qu'une répartition des dispositions de droit social entre la Convention européenne des droits de l'homme, sous forme de protocole additionnel, et la Charte sociale, conduirait inévitablement à un démantèlement du système de la Charte non seulement du point de vue formel, mais aussi, avec la création de droits sociaux de premier et de second rangs, du point de vue matériel. Il ne serait plus alors question de Charte sociale européenne, mais bien d'un système de conventions fondées essentiellement sur le mécanisme de contrôle de la Convention. Celui-ci serait complété tout au plus d'un appendice de quelques dispositions proches de déclarations d'intentions pour lesquelles on n'aurait pas trouvé une rédaction suffisamment précise pour en assurer l'applicabilité directe. Devant une telle perspective, le maintien en vigueur d'un mécanisme complexe de contrôle pour la Charte n'aurait plus guère de sens. Avant de sonner le glas du système de contrôle de la Charte, examinons cependant quelles pourraient être les normes susceptibles d'être directement applicables.

L'exemple du droit communautaire permettrait de considérer comme directement applicables :

- des dispositions qui visent des particuliers ;
- des dispositions qui imposent aux Etats une obligation inconditionnelle de ne pas faire ;
- des dispositions des Traités qui imposent aux Etats membres une obligation de faire, sans leur laisser pour son exécution aucune liberté d'appréciation.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Voir page 235.

¹⁵⁶ Sur tous ces points, voir Choffat, *op. cit.*, pp. 33 ss. Cette jurisprudence est présentée notamment aux pages 32 et ss. Elle ne trouve pas encore une adhésion unanime de la part des juridictions nationales. Ainsi, le Conseil d'Etat (français), dans son arrêt rendu le 22 décembre 1978 dans l'affaire Cohn-Bendit c. Ministre de l'Intérieur (11e Cahier de Jurisprudence, Recueil Dalloz Sirey, 1979, pp. 155-165) ne reconnaît pas l'opposabilité de moyens tirés de directives des Communautés européennes contre un acte administratif individuel au niveau national. Manfred Simon, dans un commentaire de cet arrêt relève la contradiction de cette attitude du Conseil

Tenant compte de ces critères et de ce que nous avons vu aux pages précédentes, nous pouvons répartir les normes de la Charte dans les trois catégories suivantes :

4.1. Dispositions formulées de manière à être directement applicables

Nous avons vu plus haut,¹⁵⁷ que font partie de cette catégorie :

- le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives (art. 6, § 4) ;
- le droit de sortie des nationaux désireux d'exercer une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes (art. 18, § 4) ;

et, éventuellement¹⁵⁸ :

- selon les experts indépendants,¹⁵⁹ le droit à l'assistance pour les personnes dans le besoin (art. 13, § 1) ;
- selon Zuleeg,¹⁶⁰ l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties contractantes et les ressortissants des autres Parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale (art. 12, § 4).

d'Etat (français) avec l'attitude de la Cour de Cassation qui a reconnu le principe de la priorité du droit communautaire sur le droit national. Le Conseil d'Etat, comme autorité suprême de droit administratif, refuse une telle extension lorsque la notion d'ordre public est en jeu. La décision d'expulsion du territoire national de Cohn-Bendit à la suite des troubles de mai 1968 en France était fondée sur le décret du 5 janvier 1970 accordant au Ministère de l'Intérieur de vastes pouvoirs pour expulser de France des ressortissants même d'Etats membres des Communautés européennes. Peut-être le Conseil, partageant les préoccupations du gouvernement pour lutter contre le terrorisme, a-t-il préféré se mettre en contradiction avec la jurisprudence de la C.J.C.E. plutôt que de perdre un instrument juridique qui donne au Ministre de l'Intérieur un pouvoir d'intervention aussi étendu (Manfred Simon and F.E. Dowrick, *Effect of EEC directives in France : the views of the Conseil d'Etat*, in *Law Quarterly Review*, July 1979, pp. 376 et ss.). Cette jurisprudence tendant à exclure des actes administratifs de la subordination des normes juridiques nationales à des normes internationales directement applicables est particulièrement dangereuse pour l'applicabilité du droit social international au niveau national. Le maintien d'un tel « domaine réservé » de l'Etat national compromet certainement l'application de normes internationales en les vidant finalement de leur substance.

¹⁵⁷ Voir pages 153 et ss.

¹⁵⁸ Sur ces deux articles il n'y a pas unanimité, ni même majorité des partisans de l'applicabilité de certaines dispositions de la Charte.

¹⁵⁹ Voir page 154.

¹⁶⁰ Voir page 154.

Toutes ces quatre dispositions visent des particuliers et revêtent des formulations suffisamment précises pour être directement applicables.

4.2. Dispositions à insérer dans un protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁶¹ :

La Recommandation de l'Assemblée consultative sur l'élargissement du champ d'application de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁶² suggère l'insertion des droits suivants dans un protocole additionnel :

- le droit de choisir ou d'accepter librement un travail rémunéré (art. 1, § 2)¹⁶³ ;
- le droit d'accès à des services gratuits de l'emploi (art. 1, § 3)¹⁶⁴ ;
- le droit à l'orientation professionnelle (art. 9 et 15)¹⁶⁵ ;
- le droit à la formation professionnelle (art. 10 et 15)¹⁶⁶ ;
- le droit à un niveau de vie adéquat en cas de chômage involontaire (art. 1, § 1, 4, § 1 et 12, § 2)¹⁶⁷ ;
- le droit d'être affilié à un régime de sécurité sociale (art. 12).¹⁶⁸

Toutes ces dispositions, dans une nouvelle rédaction, viseraient directement les particuliers. Aujourd'hui, la Charte ne prévoit que l'obligation pour la Partie contractante de reconnaître ces droits.

4.3. Dispositions qui resteraient couvertes par la seule Charte¹⁶⁹

Toutes les autres dispositions de la Charte qui ne figurent pas dans les deux catégories précédentes devraient également être redé-

¹⁶¹ Sur la base de la Recommandation de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe sur l'élargissement du champ d'application de la Convention européenne des droits de l'homme (Doc. 4213).

¹⁶² Doc. 4213.

¹⁶³ Doc. cit., p. 15.

¹⁶⁴ Doc. cit., p. 16.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Doc. cit., p. 18.

¹⁶⁹ Nous partons de l'idée que seules les normes proposées par la Recommandation de l'Assemblée trouvent leur place dans un premier protocole additionnel. Le Doc. 4213 examine également la possibilité d'étendre un tel protocole à d'autres droits encore mais se contente finalement de proposer les six droits que nous venons de citer au point précédent.

finies si l'on ne veut pas courir le danger de créer des droits sociaux de valeur inégale. Parmi cette catégorie figurent des dispositions aussi importantes que le droit à des conditions de travail équitables (art. 2), le droit des enfants, des adolescents, des femmes, de la famille à la protection (art. 7, 8 et 16) et le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (art. 19).

Pour éviter l'impasse qui s'ouvre sur la création de droits sociaux de rang divers, il est essentiel de renforcer le mécanisme de contrôle de la Charte parallèlement à une nouvelle rédaction de la Charte pour permettre son applicabilité directe. Faire le détour par le système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme signifie mettre en danger tout l'édifice de la Charte sociale.

5. *Nomination des experts indépendants*

Nous avons vu¹⁷⁰ le danger — théorique, pour l'instant — de voir l'indépendance des experts mise en doute par le Comité des ministres, instance de nomination pour les experts et organe de décision pour la Charte dans son ensemble. Il serait judicieux de séparer ces deux fonctions et de confier la nomination des experts indépendants soit à l'Assemblée consultative, soit à la Cour européenne des droits de l'homme. La première solution serait plus facilement réalisable, vu que l'Assemblée procède aujourd'hui déjà à la nomination des juges de la Cour. Elle donnerait en outre aux experts une certaine représentativité des forces politiques représentées à l'Assemblée, ce qui pourrait, dans certains cas, constituer une nouvelle menace à leur indépendance. La deuxième solution aurait pour elle l'avantage d'une meilleure séparation des pouvoirs au niveau du Conseil de l'Europe. Il serait en outre imaginable que les candidats puissent être proposés¹⁷¹ non seulement par les Etats membres du Conseil de l'Europe, mais aussi par des organisations non gouvernementales intéressées par les travaux de la Charte. L'organe de nomination, Assemblée ou Cour, pourrait choisir sur la base de ces propositions.

6. *Un Comité gouvernemental plus efficace*¹⁷²

Notre étude a permis de dégager deux tendances contradictoires du Comité gouvernemental : d'une part, il ne se penche pas sur l'ensemble du matériel qu'il devrait contrôler par cycle de contrôle

¹⁷⁰ Voir page 93.

¹⁷¹ Asbeck relève qu'aucun nombre limite de candidats à proposer n'est fixé aux Parties contractantes (art. cit., p. 466).

¹⁷² Voir aussi page 259.

d'après le texte même de la Charte sociale, d'autre part, il remet en doute l'interprétation de la Charte faite par les experts indépendants et, partant, leur autorité et leur indépendance.

Une plus grande efficacité dans le contrôle de l'application de la Charte ne saurait donc être obtenue sans une redéfinition du mandat du Comité gouvernemental : en effet, soit il confirme l'interprétation de la Charte faite par les experts indépendants, auquel cas il fait double emploi avec le travail des experts indépendants, soit il conteste leur interprétation, auquel cas il empêche le contrôle efficace de l'application de la Charte, vu qu'aucune autorité compétente n'est habilitée à trancher de telles divergences. L'introduire signifierait amender la Charte.

Or le Comité gouvernemental, tout en restant dans les compétences tracées par la Charte sociale, pourrait examiner les Conclusions des experts indépendants, sans remettre en doute l'interprétation de la Charte qui en est faite, et fixer un ordre de priorité des mesures à entreprendre par les gouvernements nationaux en vue de se conformer toujours plus aux exigences de la Charte. Il se laisserait guider par des arguments d'opportunité politique dans la fixation de ces priorités, mais toutes les Parties contractantes (ou celles en voie de l'être) sauraient dès le début apprécier la portée de la Charte en fonction d'une interprétation univoque, celle des experts indépendants. Sur la base de la liste de priorité fixée par le Comité gouvernemental, elle pourraient en outre déterminer par avance quand une réforme de leur législation nationale deviendra actuelle et en tenir compte dans leurs programmes gouvernementaux.

Cette proposition aurait non seulement l'avantage de déterminer clairement les fonctions de chacun des organes de contrôle, mais elle permettrait encore d'assurer une plus grande efficacité à la Charte, car toutes les parties sauraient d'emblée à quoi s'en tenir et pourraient adapter leur attitude à ces exigences. Enfin, elle permettrait d'améliorer définitivement le climat psychologique entre les organes de contrôle, ce qui augmenterait encore l'efficacité du mécanisme de contrôle.

D. *Pour une plus grande efficacité des organes de contrôle par des mesures complémentaires*

1. *Rapports sommaires*

Le Comité gouvernemental a relevé à juste titre que la procédure de contrôle de la Charte sociale était longue et complexe.¹⁷³ Nous

¹⁷³ Rapport III, § 56, p. 11.

avons souligné les raisons pour lesquelles il ne nous semble pas judicieux de reprendre les propositions de modifications faites par le Comité gouvernemental.¹⁷⁴ Il est cependant important de tout faire pour simplifier la procédure de contrôle, à la condition toutefois que l'efficacité du contrôle n'en souffre pas.

Dès lors, il nous semble heureux de reprendre et de systématiser une idée qui a déjà fait ses preuves à l'OIT et qui est souvent avancée dans la discussion autour de la réforme du mécanisme de contrôle de la Charte. Les Etats contractants devraient avoir la possibilité de répondre d'une manière succincte à celles des questions du formulaire qui portent sur des engagements que l'Etat concerné satisfait déjà en vertu des conclusions précédentes du Comité d'experts indépendants, à condition cependant que rien n'ait changé dans ce domaine dans l'Etat concerné et dans l'interprétation des experts indépendants. Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe pourrait, dans une lettre accompagnant le formulaire, préciser à chaque Partie contractante quelles sont les questions auxquelles l'Etat pourrait répondre d'une manière sommaire. Il ne s'agit pas là d'une idée nouvelle, puisque le formulaire indique déjà quels sont les domaines où un résumé du rapport adressé à l'OIT est jugé suffisant.

L'intérêt de notre proposition réside, nous semble-t-il, dans la précision des domaines au moyen d'une lettre du Secrétaire général. Une telle communication, plus encore que les conclusions des experts indépendants, permettrait a contrario d'attirer l'attention des gouvernements sur les dispositions encore insuffisamment respectées dans les Etats concernés.¹⁷⁵

2. *Programme d'action*

Les organes chargés du contrôle de l'application de la Charte sociale pourraient (nous l'avons déjà indiqué plus haut) établir un programme d'action tenant compte des exigences de la Charte et des réalités économiques et politiques dans chacun des Etats contractants pour parvenir, par des étapes clairement fixées dans le temps, aux objectifs de la Charte sociale. Un tel programme nous semble être une condition essentielle à la réussite de la Charte, compte tenu des objectifs qu'elle énonce. Les Etats parties à la Charte sociale devraient cependant avoir la volonté d'aboutir aux objectifs de la Charte dans le cadre institutionnel de ce traité. Un programme d'action permettrait alors de mettre l'accent sur certains points essentiels, mais limités, comme par exemple le plein emploi, la pro-

¹⁷⁴ Voir pages 222 ss.

¹⁷⁵ Cette pratique a été introduite sans que les documents publiés ne la mentionnent.

tection des jeunes, des femmes, des handicapés et des travailleurs migrants.

3. *Conférence tripartite*

Il serait judicieux pour le Conseil de l'Europe d'organiser une deuxième conférence tripartite qui examine les résultats réalisés par la Charte sociale après le sixième cycle de contrôle. Une telle conférence pourrait raviver l'intérêt des associations professionnelles pour le travail des organes de contrôle et stimuler les Etats parties à la Charte à une action plus poussée en vue de la réalisation des normes contenues dans la Charte.¹⁷⁶

**
*

Nous avons ainsi énoncé un certain nombre d'idées qui pourraient contribuer à alimenter la discussion sur l'efficacité du système de contrôle de la Charte sociale.

**
*

La deuxième partie de notre étude a permis de dégager les conclusions suivantes :

- Il n'est pas possible, pour l'heure, de porter un jugement définitif sur le mécanisme de contrôle de la Charte sociale européenne, étant donné qu'il ne fonctionne pas encore entièrement.
- Nous nous trouvons par conséquent encore dans la phase de lancement de la Charte européenne.
- Le fait même que cette phase initiale ne soit pas terminée constitue déjà une faiblesse du mécanisme de contrôle, puisqu'il ne parvient pas à déclencher plus rapidement un dynamisme mettant en œuvre la totalité des instruments de contrôle disponibles.
- Abstraction faite de l'élément initial du fonctionnement du contrôle, les expériences réalisées avec les parties en fonction du mécanisme, ainsi que la comparaison avec les résultats acquis dans le cadre de l'OIT, permettent de dégager un certain nombre de faiblesses du système de contrôle de la Charte sociale, faiblesses qui ont été pressenties déjà au cours de l'élaboration de la Charte, du moins en partie :

¹⁷⁶ Voir page 162. Le colloque organisé par l'Assemblée (voir p. 226) était un premier pas dans cette direction. Le Conseil de l'Europe étudie actuellement la possibilité de réunir une conférence tripartite dont le programme dépasserait cependant le cadre de la Charte.

- l'élément gouvernemental est décidément trop puissant dans la répartition des compétences entre les organes de contrôle de la Charte ;
- l'élément politique joue un rôle plus significatif dans le contrôle de la Charte sociale que l'élément juridique. Dès lors, trop de facteurs extérieurs à la Charte rendent difficile la réalisation de ses objectifs ;
- l'élément tripartite, sous-développé dans la conception du mécanisme de contrôle de la Charte, est trop faible pour convaincre les partenaires sociaux de participer systématiquement à l'œuvre de contrôle et de développement de la Charte et de son contenu. Il en résulte une participation très sporadique des partenaires sociaux au contrôle de la Charte sociale ;
- l'élément moteur de la Charte, le Comité d'experts indépendants et, dans une moindre mesure, l'Assemblée consultative, n'ont pas les moyens de coercition, ni même de persuasion nécessaires à couronner leur dynamisme de résultats tangibles. C'est cependant avant tout au Comité d'experts indépendants que revient le mérite des quelques résultats concrets enregistrés, souvent obtenus à la suite d'un engagement personnel des membres du Comité d'experts auprès des administrations nationales, plus enclines à éviter les modifications législatives que de se soucier d'une réelle application de la Charte sociale.
- Le Comité gouvernemental, mis dans une position ingrate déjà par le texte même de la Charte, n'a jamais réussi à coordonner les différentes politiques sociales nationales pour qu'elles convergent vers une certaine harmonisation sociale en Europe. Il s'est contenté de rester sur la défensive et de veiller, avec une minutie exemplaire, à ce que les susceptibilités nationales ne soient point froissées par des critiques matérielles des experts indépendants. Il n'a cependant jamais réussi à dessiner une alternative utilisable qui permettrait, mieux que les méthodes définies par les experts indépendants, de parvenir aux objectifs de la Charte sociale. Il a plutôt alourdi inutilement la procédure en refusant d'autorité l'examen de l'ensemble du matériel disponible pour chaque cycle de contrôle.
- Malgré toutes les faiblesses du mécanisme de contrôle que nous avons relevées, il ne faut tout de même pas perdre de vue les résultats atteints par la Charte sociale. Aussi, si notre jugement sur le Comité gouvernemental est sévère, il doit être nuancé en

ce sens que ce comité a toujours eu comme souci premier de voir le nombre de ratifications de la Charte augmenter. Or, comme nous l'avons vu, plusieurs raisons expliquent que certains Etats n'aient pas ratifié la Charte. Peut-être le Comité gouvernemental reverra-t-il son attitude et ses méthodes de travail, dès qu'une plus forte majorité des Etats membres du Conseil aura ratifié la Charte.

- Les résultats que la Charte a permis d'atteindre à ce jour permettent aussi de conclure que la Charte est un instrument de progrès social, mais que contrairement à ce que pensaient ses auteurs elle n'est qu'un modeste instrument parmi beaucoup d'autres qui tendent vers un développement lent, mais sûr, du droit social international.
- Les idées de modification du système de contrôle de la Charte qui sont lancées dans la discussion sont nombreuses. Elles sont pour la plupart dépendantes d'un amendement de la Charte qui, vu les règles inhérentes au système intergouvernemental pratiquées notamment au Conseil de l'Europe, est assez difficile à réaliser.
- Une plus grande publicité au niveau national et européen, une plus grande diffusion des conclusions des experts indépendants sur le plan national et européen, une participation parlementaire au contrôle de la Charte sociale à l'échelon national et une participation efficace des membres de l'Assemblée consultative en faveur de la Charte dans les Etats et au Conseil de l'Europe seraient autant de renforcements du mécanisme de contrôle qui pourraient être apportés immédiatement sans amendement de la Charte.
- L'introduction d'un droit de pétition pour les intéressés et la création d'une Cour sociale européenne seraient à notre avis les meilleurs remèdes pour transformer le mécanisme de contrôle de la Charte en un véritable moyen de contrôle des engagements pris par les Etats contractants.
- Le développement des dispositions de la Charte vers des droits précis et clairs pour permettre leur applicabilité directe permettrait d'obtenir pour les bénéficiaires des garanties juridiques sûres.

CONCLUSION GÉNÉRALE

En examinant le mécanisme de contrôle de la Charte sociale depuis sa genèse jusqu'à son fonctionnement actuel, en évoquant son entourage naturel, que constituent le Conseil de l'Europe en géné-

ral, la Convention européenne des droits de l'homme et l'Organisation internationale du travail, nous nous sommes toujours heurtés aux mêmes obstacles : il nous a toujours été nécessaire d'expliquer les faiblesses des différents systèmes par le caractère intergouvernemental des institutions. En effet, c'est la volonté des Etats en cause qui détermine, plus que le dynamisme propre d'une convention telle que la Charte sociale, la réussite ou non d'un instrument international. Cette volonté s'exprime en paroles généreuses dans les préambules des traités. Nous avons pu en vérifier la portée dans le contexte de la Charte sociale. Si elle ne s'épuise pas en paroles, mais permet néanmoins d'aboutir à certains résultats pratiques, le mérite en revient au système de contrôle qui a été institué. A cette condition une convention peut sans doute connaître un essor dans le cadre des limites tracées et voulues par les Etats.

La Charte sociale européenne est souvent citée comme pendant de la Convention européenne des droits de l'homme. L'efficacité¹⁷⁷ de cette dernière est jugée comme étant plus grande que celle de la Charte sociale, probablement à juste titre. Cette convention présente cependant l'avantage sur la Charte d'être née à une époque où la disponibilité des Etats européens à accepter une autorité européenne était plus marquée qu'au moment de la naissance de la Charte. De plus, le respect des droits de l'homme, matériellement parlant, ne coûte rien. Le respect des droits économiques et sociaux, au contraire, coûte cher à une collectivité nationale. Dès lors, les freins nationaux à la dynamique propre d'une Charte sociale sont plus nombreux. Le premier président de la Commission de la Communauté économique européenne, Walter Hallstein, les définit en ces termes : « Die nationalen Sozialsysteme haben alle eine grosse technische Starrheit ausgebildet. Sie werden daher von den nationalen Sozial-Technokratien mit gefährlicher Gutgläubigkeit verteidigt — nicht nur gegen den europäischen Fortschritt, sondern auch im Innern der Staaten, — gegen Reformen, die nicht aus dem Fach selbst kommen. »¹⁷⁸

Le mécanisme de contrôle intergouvernemental de la Charte ne permet à celle-ci de réaliser ses objectifs que si elle est acceptée par l'unanimité des Etats parties et cela dans son intégralité. Jusqu'ici, seule l'Italie a souscrit à toutes les obligations de la Charte, sans pour autant être en mesure d'assumer en totalité les engagements pris. Le droit social international se développe lentement. Plus lentement que le droit social national. Cependant, il importerait que l'organe européen de contrôle, le Comité des ministres du Conseil

¹⁷⁷ Voir page 200.

¹⁷⁸ Walter Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, p. 168.

de l'Europe, se souvienne des engagements qu'il a pris lors de la signature formelle de la Charte sociale, le 18 octobre 1961 à Turin, et qu'il fixe des priorités pour que les objectifs de la Charte puissent être atteints. D'ici là, la Charte sociale jouera avec tous les autres instruments sociaux internationaux un rôle utile de renforcement du droit social. Cependant, des réformes partielles, telles qu'elles peuvent être amenées par le mécanisme actuel de contrôle de la Charte, aussi réjouissantes qu'elles soient, ne doivent pas faire oublier l'objectif que les Etats contractants se sont fixé : « ... faire en commun tous efforts en vue d'améliorer le niveau de vie et de promouvoir le bien-être de toutes les catégories de leurs populations, tant rurales qu'urbaines, au moyen d'institutions et de réalisations appropriées... »¹⁷⁹ Près de quinze ans d'application de la Charte permettent aujourd'hui de constater qu'un objectif aussi vaste ne saurait être atteint avec des moyens aussi dérisoires¹⁸⁰ et avec un système de contrôle complexe, mais d'autorité modeste. Aussi Fernand Dehousse, défenseur d'un système de contrôle plus approprié à l'objectif de la Charte sociale, relevait-il en 1955 déjà, à son sujet, que « ... l'expérience demeure la meilleure inspiratrice des réformes (comme l'écrivait jadis Robert Schuman). Celle du Conseil de l'Europe en matière sociale est éloquente. Elle atteste que l'unionisme vaut parfois mieux que sa réputation et qu'il peut rendre des services, mais que des réformes profondes s'imposent dans les rapports entre Etats, non seulement pour mieux les ajuster aux conditions de notre temps, mais même pour atteindre des objectifs limités dans des domaines déterminés.... »¹⁸¹

¹⁷⁹ Préambule de la Charte, Série des Traités européens n° 35, p. 2.

¹⁸⁰ Voir page 38.

¹⁸¹ Jeannine Rentier, *L'activité du Conseil de l'Europe dans le domaine social*, Liège, 1955, Préface de F. Dehousse, p. 3.

BIBLIOGRAPHIE

La présente bibliographie contient l'ensemble des ouvrages, articles, périodiques et documents officiels cités.¹ Elle ne tient compte ni des travaux non publiés auxquels nous avons pu avoir accès, ni de la nombreuse correspondance que nous avons eu l'occasion d'échanger avec les administrations nationales et les centrales d'organisations professionnelles (d'employeurs et de travailleurs) au long de l'élaboration du présent ouvrage. Il ne nous a pas été possible de citer dans tous les cas les références aux textes législatifs nationaux que nous avons relevées dans cette correspondance.

1. — OUVRAGES, ARTICLES

- Alder, Claudius, Koordination und Integration als Rechtsprinzipien, ein Beitrag zum Problem der derogatorischen Kraft des europäischen Gemeinschaftsrechts gegenüber einzelstaatlichem Recht, Bruges, 1969.
- Anzilotti, Dioniso, Cours de droit international public, Sirey, 1926.
- Aubert, Jean-François, Traité de droit constitutionnel suisse, éd. Ides et Calendes, Neuchâtel, 2 vol., 1967.
- Berber, Friedrich, Lehrbuch des Völkerrechts, Band 1, Allgemeines Friedensrecht, Munich, 1975 (cité : Völkerrecht).
- Berenstein, Alexandre, L'influence des conventions internationales du travail sur la législation suisse, in RIT, vol. LXXVII, n° 6, juin 1958, pp. 1-26.
- Bernhardt, Rudolf, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, insbesondere in der neueren Rechtssprechung internationaler Gerichte, in Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 40, Cologne, 1963.
- Bindschedler, Rudolf, Rechtsfragen der europäischen Einigung, Bâle, 1954.
- Bois, Philippe, La Charte sociale européenne, son influence sur le droit suisse, in Annuaire suisse de droit international, vol. XXXIII, 1977, pp. 9-36.
- Bridel, Marcel, Précis de droit constitutionnel et public suisse, Lausanne, 2 vol., 1965.
- Brugmans, Henri, L'idée européenne 1920-1970, Bruges, 1970.
- Carstens, Karl, Das Recht des Europarats, Berlin, 1956.
- Cartou, Louis, Organisations européennes, Précis Dalloz, Paris, 1967.

¹ Nous n'avons repris en note que les références partielles des ouvrages et invitons le lecteur de se référer à la Bibliographie pour la référence complète.

- Casetti, Guido, Die europäische Sozialcharta aus der Sicht der Arbeitnehmer, in *La Charte sociale européenne et la Suisse*, pp. 34-40, Colloques économiques, 7, Fribourg, 1978.
- Cashell, Maurice, L'influence des convention internationales du travail sur la législation et la pratique irlandaises, in *RIT*, vol. 106, n° 1, juillet 1972, pp. 55-82.
- Choffat, Paul Jean, L'applicabilité directe de l'Accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la CEE et la Confédération suisse, thèse, Lausanne, 1977.
- Colliard, Claude-Albert, Institutions des relations internationales, 6e éd., Précis Dalloz, Paris, 1974.
- Cottier, Marius, Die arbeitsrechtlichen Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta, Rechtsnatur, Inhalt und Vergleich mit dem schweizerischen Recht, thèse, Fribourg, 1967.
- Dahl, Karl, Nandrup, L'influence des normes internationales du travail sur la législation norvégienne, in *RIT*, vol. XC, n° 3, septembre 1964, pp. 1-31.
- Daehler, Emil, Die Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation und ihren Einfluss auf die Sozialgesetzung in der Schweiz, thèse n° 591, St-Gall, 1976.
- Dalloz (éditeur), Encyclopédie juridique, Répertoire du droit international, Dalloz, 1969.
- Delarbre, H. (...), Le rôle du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne, in *Colloque Bruxelles*, pp. 49-54 (voir Institut d'études européennes).
- Degan, V. (...) A. (...), L'interprétation en droit international public, Bibliothèque de Droit international, 75, Paris.
- De Valk, W. (...), La signification de l'intégration européenne pour le développement du droit international moderne, Aspects européens, Collection d'études relatives à l'intégration européenne, série E, n° 2, Leyde, 1962.
- Duclos, Pierre, Le Conseil de l'Europe, Paris, 1970, Presses universitaires de France, Coll. « Que sais-je ? ».
- Erdmann, Ernst Gerhard, Probleme harmonisierter Sozialpolitik, in *Die EWG als Sozialgemeinschaft*, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, Heft 6, Cologne, 1964, pp. 33-45.
- Favre, Antoine, Principes du droit des gens, Paris, 1974.
- Fischer, Per, Die Willensbildung im Europarat, dargestellt am Verhältnis zwischen der beratenden Versammlung und dem Ministerausschuss, in *Formen der Willensbildung in den europäischen Organisationen*, Bonn, 1965, pp. 22-24.
- Gisler, Paul, Das europäische Sozialrecht, in *Schriftenreihe Europäische Wirtschaft*, Band 69, Baden-Baden, 1973.
- Golsong, Heribert, Die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention für Europa, in *Die europäische Menschenrechtskonvention und ihre Anwendung in der Schweiz*, *Revue de droit suisse*, nouvelle série, vol. 94, 1975, pp. 345-356.
- Die Konventionen des Europarats — Instrument europäischer Zusammenarbeit, in *Das Europa der Siebzehn — Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat*, pp. 97-101, Bonn, 1974.
- Grisel, Etienne, Les droits sociaux, rapport présenté à la société suisse des juristes, in *Revue de droit suisse*, nouvelle série, vol. 92, 1973, 153 p.
- Guggenheim, Paul, *Traité de droit international public*, 2 vol., Genève.
- Hallstein, Walter, *Die europäische Gemeinschaft*, Düsseldorf, 1973.

- Heise, Bernt, Der Europäische Sozialfonds, in *Die EWG als Sozialgemeinschaft*, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, Heft 6, Cologne, 1964, pp. 66-79.
- Henze, Heinz, Die Fortschritte bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, in *Die EWG als Sozialgemeinschaft*, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, Heft 6, Cologne, 1964, pp. 46-65.
- Heydt, Volker, Das parlamentarische Organ des Europarats : Die Beratende Versammlung, in *Das Europa der Siebzehn — Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat*, Bonn, 1974, pp. 39-66.
- Hodgens-Radius, Cl. (...), Le rôle du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne, in *Colloque Bruxelles (voir Institut d'études européennes)*, pp. 55-62.
- Hohn, Michael, Streikrecht und Aussperrungsrecht im Rahmen der schweizerischen Arbeitsverfassung und im internationalen Konventionsrecht (insbesondere der Europäischen Sozialcharta) — Eine rechtsvergleichende und rechtspolitische Studie, Diessenhofen, 1979.
- Holzer, Max, Die Schweiz und die Europäische Sozialcharta, in *Schriftenreihe der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik*, 1968, Heft 1.
- Institut d'études européennes — Université libre de Bruxelles (éd.), *La Charte sociale européenne, dix années d'application, thèses et travaux juridiques*, Colloque organisé les 14 et 15 octobre 1976 par l'Institut d'études européennes, Bruxelles, 1978 (cité : *Colloque Bruxelles*).
- Isele, Hellmut Georg, Die europäische Sozialcharta, in *Sitzungsberichte der wissenschaftlichen Gesellschaft an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität*, Frankfurt s/ Main, Band 4, Jahrgang 1965, n° 3.
- Janssen-Pevtschin, G. (...), Les engagements des parties contractantes et la mise en œuvre de la Charte sociale européenne, *Revue de l'institut de sociologie*, Bruxelles, 1966, n° 1, pp. 9-28.
- Jenks, Wilfried C. (...), *Social Justice in the law of nation — The ILO impact after fifty years*, Oxford, 1970.
- Johnston, G. (...) A. (...), *The International Labour Organisation, its work for social and economic progress*, London, 1970.
- L'influence des normes internationales du travail sur la législation et la pratique au Royaume-Uni, in *RIT*, vol. 97, n° 5, mai 1968, pp. 505-529.
- Julien-Faferrière (...), *L'organisation des Etats américains*, Presses universitaires de France, Paris, 1972.
- Kappeler, Dietrich, Le problème de l'interprétation uniforme des traités, Réflexions au sujet d'un document du Conseil de l'Europe, in *Annuaire suisse de droit international*, vol. XXVII, 1971, pp. 49-62.
- Kaufmann, Otto K. (...), Die Sozialrechte im Entwurf für eine neue Bundesverfassung, exposé (ronéotypé) tenu le 25 septembre 1976 au congrès de l'Association chrétienne des travailleurs sur métaux de Suisse.
- Keel, Guido-A(lbert), La politique sociale communautaire et la Suisse, exposé (ronéotypé) fait devant la Confédération romande du travail le 10 mars 1974.
- Kersten, Otto, Gemeinsame Berufsausbildungspolitik, in *Die EWG als Sozialgemeinschaft*, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, Heft 6, Cologne, 1964, pp. 80-91.
- Khol, A(ndreas), Zwischen Staat und Weltstaat — Die internationalen Sicherungsverfahren zum Schutze der Menschenrechte, in *Schriftenreihe der österreichischen Gesellschaft für Aussenpolitik und internationale Beziehungen*, Vienne, 1969.
- Das System des europäischen Menschenrechtsschutzes : Fallstudie euro-

- päischer Integrationspolitik, in *Das Europa der Siebzehn — Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat*, pp. 103-142, Bonn, 1974.
- Klotz, Valentin, Der Einfluss der Uebereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation auf die innerstaatliche Gesetzgebung, in *Bundesarbeitsblatt* 10/1973, pp. 499-504.
- Koller, Arnold, Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge und des EWG-Vertrages im innerstaatlichen Bereich, *Etudes suisses de droit européen*, vol. 8, Berne, 1971.
- Kraft, H. (...), Die Europäische Sozialcharta — Dokument des Sozialen Fortschritts? in *Zeitschrift für Sozialreform*, n° 5, 1960, pp. 285-289.
- Lagrange, Maurice, La Cour de Justice des Communautés européennes, *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, Paris, 1964, fasc. 17, pp. 55-79.
- Landy, E. (...), A. (...), The Effectiveness of International Supervision, Thirty years of ILO experiences, Londres, 1966 (cité : Effectiveness).
- L'influence des normes internationales du travail : Possibilités et bilan, in *RIT*, vol. 101, n° 6, juin 1970, pp. 3-56 (cité : L'influence des normes).
- Lang, Winfried, Les règles d'interprétation codifiées par la Convention de Vienne sur le droit des traités et les divers types de traités, in *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 24 (1973), pp. 113-173.
- Lauterpacht, H. (...), Restrictive interpretations and the principle of effectiveness in the interpretation of Treaties, *B.Y.I.L.*, 1949, pp. 83 et ss.
- Lecourt, Robert, *L'Europe des juges*, Bruxelles, 1976.
- Lenz, J. (...), Die unmittelbare innerstaatliche Anwendbarkeit der Europaratskonventionen, thèse, Wurzburg, 1971.
- Lyon-Caen, Gérard, *Droit social international et européen*, Précis Dalloz, 3e édition, Paris, 1974.
- Macheret, Augustin, Les conditions de ratification par la Suisse — La question du référendum, in *La Charte sociale européenne et la Suisse*, pp. 49-54, *Colloques économiques*, 7, Fribourg, 1978.
- Marmier, Pierre-André, Le droit de négociation collective, étude comparative des principes de l'article 6 de la Charte sociale européenne et du droit collectif du travail en Suisse, thèse, Lausanne, 1975.
- Messer, Otto, Die Arbeit des Europarats auf dem Gebiet des Sozial- und Gesundheitswesens, in *Das Europa der Siebzehn — Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat*, Bonn, 1974, pp. 163-185.
- Mitscherlich, Mathias, *Das Arbeitskämpfrecht der Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Sozialcharta*, Baden-Baden, 1977.
- Monnet, Jean, *Mémoires*, Paris, 1976.
- Morellet, Jean, Les conventions internationales du travail et leur incidence sur les législations nationales, in *Revue française des affaires sociales*, vol. 23, n° 2, avril-juin 1969, pp. 73-84.
- L'influence des conventions internationales du travail sur la législation française, in *RIT*, vol. 101, n° 4, avril 1970, pp. 363-392.
- Mouvement européen (éditeur), Documents et textes relatifs au projet de convocation d'une Assemblée européenne, in *Documentation française*, n° 1801, du 26 février 1949, Paris.
- Müller, Jörg Paul, Die Schweiz und die Europäische Sozialcharta, in *Handbuch*, pp. 389-395 (voir s. Riklin).
- Die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Schweiz, in *Die europäische Menschenrechtskonvention und ihre Anwendung in der Schweiz*, *Revue de droit suisse*, nouvelle série, vol. 94, 1975.

- Die Schweiz und die Menschenrechtskonvention der UNO und ihrer Spezialorganisationen, in Handbuch, pp. 343-359 (voir s. Riklin).
- Müller, Jörg Paul et Wildhaber, Luzius, Praxis des Völkerrechts, Berne, 1977.
- Perrin, Georges, La Commission européenne des droits de l'homme, in Die europäische Menschenrechtskonvention und ihre Anwendung in der Schweiz, Revue de droit suisse, nouvelle série, vol. 94, 1975, pp. 431-465.
- Pictet, François, La participation de la Suisse aux organes et aux institutions spécialisées des Nations Unies, in Handbuch, pp. 543-568 (voir s. Riklin).
- Purro, J(ean)-M(arc), L'Europe des congrès — La fédération européenne, ses principes et ses problèmes, — les fédéralistes au travers des Congrès de Montreux, La Haye et Lausanne, Fribourg, 1977.
- Pischel, Klaus, Die Bedeutung der europäischen Sozialcharta für das Recht der Bundesrepublik Deutschland, thèse, Wurzburg, 1966.
- Read, James M. (...), La Grande Charte des réfugiés, publiée par les Nations Unies, New York, 1955.
- Rentier, Jeannine, L'activité du Conseil de l'Europe dans le domaine social, Liège, Collection scientifique de la Faculté de droit de l'Université de Liège, vol. 4, 1955.
- Riklin, Alois, Haug, Hans, Binswanger, Hans-Christoph (éditeurs), Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, (SGA), Band 2, Berne, 1975, (cité : Handbuch).
- Riklin, Alois, Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen, Etudes suisses de droit européen, vol. 10, Berne, 1972.
- Riva-Sanseverino, Luisa, L'influence des conventions internationales du travail sur la législation italienne, in RIT, vol. III, n° 6, juin 1961, pp. 1-28.
- Robertson, Arthur Henry, Le Conseil de l'Europe, sa structure, ses fonctions et ses réalisations, Leyde, 1962.
- Human rights in Europe, Londres, 1963.
- Rousseau, Charles, Droit international public, 3e éd., Paris, 1965.
- Rummel, Reinhardt, Soziale Politik für Europa — Ein integrationspolitisches Konzept, Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Band 38, Bonn, 1975.
- Sandmann-Bremme, Gabriele, Systeme sozialer Sicherheit in den Ländern der EWG, in Die EWG als Sozialgemeinschaft, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, Heft 6, Cologne, 1964, pp. 9-32.
- Sebag, Jean-Claude, La Cour de Justice des Communautés européennes, in L'Europe en formation, 1969, n° 106 bis, pp. 12-16.
- Servais, Jean et Mechelynck, E. (...), Les codes belges, tome II, mise à jour 1978, Bruxelles.
- Schindler, Dietrich, Die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention für die Schweiz, in Die europäische Menschenrechtskonvention und ihre Anwendung in der Schweiz, Revue de droit suisse, nouvelle série, vol. 94, 1975, pp. 357-372.
- Schlochauer, Hans-Jürgen, Wörterbuch des Völkerrechts, 3 vol., Berlin, 1962.
- Schnorr, Gerhard, L'influence des normes internationales du travail sur la législation et la pratique en République fédérale d'Allemagne, in RIT, vol. 110, n° 6, 1974, pp. 583-610.

- Schubarth, Martin, Die Artikel 5 und 6 der Konvention, insbesondere im Hinblick auf das schweizerische Strafprozessrecht, in die europäische Menschenrechtskonvention und ihre Anwendung in der Schweiz, *Revue de droit suisse, nouvelle série*, vol. 94, 1975, pp. 465-510.
- Simon, Manfred [and Dowrick, F. (...)] E. (...), Effect of EEC directives in France : the views of the Conseil d'Etat, in *Law Quarterly Review*, July 1979, Londres, pp. 376-385.
- Sovilla, Kurt, Wunsch und Wirklichkeit — die Charta aus der Sicht der Arbeitgeber, in *La Charte sociale européenne et la Suisse*, pp. 41-48, *Colloques économiques*, 7, Fribourg, 1978.
- Die europäische Sozialcharta — Zur Frage der Ratifizierung durch die Schweiz, in *Wirtschaftspolitische Mitteilungen*, Nr. 9, September 1977, Zurich.
- Stegen, Joern G. (...), Rolle und Entwicklung des Generalsekretariates, in *Das Europa der Siebzehn — Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat*, Bonn, 1975, pp. 71-92.
- Stranner, Henri, Quand et comment peut-on se plaindre à Strasbourg ? in « *europa* » 7/8, 1975, p. 11.
- Sur, Fadil, Dix années d'application de la Charte sociale européenne, in *Annuaire européen*, vol. XIII, La Haye, 1976, pp. 88-136.
- Sur, Serge, L'interprétation en droit international public, *Bibliothèque de droit international*, 1975, Paris.
- Sirey (éditeur), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, Paris, 1960.
- Tennfjord, F. (...), The European Social Charter — an instrument of social collaboration in Europe, in *Annuaire européen*, vol. IX, La Haye, 1962, pp. 71-83.
- Tomandl, Theodor, Der Einbau sozialer Rechte in das positive Recht, in *Recht und Staat*, 337/338, pp. 1 ss., Tübingen, 1967.
- Trechsel, Stefan, Die europäische Menschenrechtskonvention, ihr Schutz der persönlichen Freiheit und die schweizerischen Strafprozessrechte, Berne, 1974.
- Das Verfahren vor der Europäischen Menschenrechtskonvention, in *Die europäische Menschenrechtskonvention und ihre Anwendung in der Schweiz*, *Revue de droit suisse, nouvelle série*, vol. 94, 1975, pp. 407-421.
- Die Schweiz und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in *Handbuch* (voir s. Riklin).
- Das Rechtssystem der Menschenrechtskonvention im Vergleich zum Kontrollmechanismus der Sozialcharta, exposé (ronéotypé) présenté le 15 avril 1978 à l'Assemblée des délégués de l'Union européenne de Suisse à Aarau, 11 p. (cité : convention-charte).
- Trochet, L(éon)-E(li), Dynamisme et contrôle de l'application de la Charte, in *La Charte sociale européenne — Dix années d'application*. Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles, thèses et travaux juridiques, 1978, pp. 35-46.
- L'état des ratifications de la Charte, in *La Charte sociale européenne et la Suisse*, pp. 24-28, *Colloques économiques*, vol. 7, 1978, Fribourg.
- Trochet, L(éon)-E(li) et Vogel-Polsky E(liane), L'influence des conventions internationales du travail sur la législation sociale de Belgique, in *RIT*, vol. 98, n° 5, novembre 1968, pp. 2-38.
- Union européenne de Suisse (éditeurs), *Conception d'une politique européenne de la Suisse — Le programme de Hertenstein 1975 et le Manifeste de Locarno de l'Union européenne de Suisse*, Berne.

- Valticos, Nicolas, *Droit international du travail*, Dalloz, 1970 (cité : traité).
- Fifty years of standard setting activities by the International Labour Organisation, in *International Labour Review*, vol. 100, n° 3, 1969, pp. 201-239.
 - Mise en parallèle des actions et des mécanismes de contrôle au niveau du Conseil de l'Europe et de l'organisation internationale du travail, in *Colloque Bruxelles*, pp. 237-265 (voir s. Institut européen).
 - La Charte sociale européenne et les normes internationales du travail, in *RIT*, n° 6, 1961, pp. 506-522.
 - Les effets des conventions internationales du travail en Suisse, in *Mémoires de la Faculté de droit de l'Université de Genève*, vol. 50, pp. 327-345.
- Van Asbeck, F. (...) M. (...), *La Charte sociale européenne : sa portée juridique, sa mise en œuvre ; Mélanges offerts à Henri Rollin ; Problèmes du droit des gens*, A. Pedone, Paris, 1964, pp. 427 ss.
- Vasak, Karel, *La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre des organisations régionales*, in *La Documentation française*, décembre 1973, n° 305/306.
- Verpraet, Georges et Lecerf, Jean, *L'Europe judiciaire, La Cour de Justice des Communautés européennes au service de 185 millions d'Européens*, Bruxelles, 1972.
- Villars, Charles, *La Convention européenne de sécurité sociale et la Suisse*, in *Etudes suisses de droit européen*, vol. 17, Genève, 1975.
- Voicu, Ioan, *De l'interprétation authentique des traités internationaux*, thèse, Paris, 1968.
- Wasescha, Luzius, *Recht und Empfehlung — Menschenrechte und Sozialcharta*, in *Europäische Sozialcharta — Sonderbeiträge Europäische Zeitung*, Bonn 12/1977, p. II.
- Die Kontrolle der Anwendung, in *La Charte sociale européenne et la Suisse*, pp. 29-33, *Colloques économiques*, 7, Fribourg, 1978.
- Wengler, Wilhelm, *Die Unanwendbarkeit der Europäischen Sozialcharta im Staat, Aktuelles Recht*, Band 1, Bad Homburg, 1969.
- Wiebringhaus, Hans, *La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne*, in *Revue des droits de l'homme*, vol. VIII-2-3-1975, pp. 527-544 (cité : comparaison charte-convention).
- Organisation de l'Europe — A propos du transfert de compétences entre organisations internationales — Le cas du transfert de certaines activités de l'UEO au Conseil de l'Europe, in *Annuaire français de droit international*, VII, 1961, pp. 537-550.
 - L'état d'application de la Charte sociale européenne, in *Annuaire français de droit international*, 1973, pp. 928-990.
 - Rapport introductif sur la Charte sociale, in *Colloque Bruxelles*, pp. 25-33 (voir Institut d'études européennes).
 - Jurisprudence de droit social européen, in *Rivista di diritto europeo*, 1972, pp. 169-201.
 - Jurisprudence et procédure du Comité des ministres du Conseil de l'Europe en vertu du premier paragraphe de l'article 32 de la Convention européenne des droits de l'homme, in *Mélanges offerts à Polys Modinos*, A. Pedone (éd.), Paris.
 - La Charte sociale européenne, in *Annuaire français de droit international*, IXe année, 1963, pp. 709-721.
 - Die europäische Sozialcharta, Deutsche Uebersetzung eines am 8. März 1974 an der Universität Edinburg gehaltenen Vortrages, Strasbourg, 1974 (ronéotypé).

- Le champ d'application « *ratione personae* » de la Charte sociale européenne, in *Libro-Homenaje al Professor Luis Sela Sampil*, Oviedo, 1970, pp. 525-542.
- Die Sozialcharta des Europarates — eine Bilanz, in *Festschrift für B.C.H. Aubin zum 65. Geburtstag*, Kehl, pp. 265-303 (cité : bilan).
- Wiese, Walter, Die europäische Sozialcharta, in *Jahrbuch für internationales Recht*, 1973, pp. 328-353.
- Wildhaber, Luzius, Die materiellen Rechte der Konvention mit Ausnahme der Artikel 5 und 6, in *Die europäische Menschenrechtskonvention und ihre Anwendung in der Schweiz*, *Revue de droit suisse*, nouvelle série, vol. 94, 1975, pp. 511-545.
- Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, in *Rapports et communications de la Société suisse des juristes*, fasc. 3/1971, Bâle, pp. 231-379 (cité : Erfahrungen).
- Zanetti, Bernardo, Kann und soll die Schweiz der Europäischen Sozialcharta beitreten? Beitrag an einem Hearing der Europa-Union Schweiz in Solothurn am 16. Februar 1974 (ronéotypé).
- Die Schweiz und die Ratifizierung der europäischen Sozialcharta, einleitendes Referat gehalten an der ordentlichen Jahresversammlung der Schweiz. Vereinigung für Sozialpolitik, am 31. Mai 1977 in Bern (ronéotypé).
- Présentation de la Charte sociale européenne, in *La Charte sociale européenne et la Suisse*, pp. 13-23, *Colloques économiques*, 7, 1978, Fribourg.
- Droit à une rémunération équitable — droit syndical — droit de négociations, in *Colloque Bruxelles*, pp. 84-103 (voir *Institut d'études européennes*).
- Les droits de l'homme et les questions sociales, in *Civitas* n° 5/6 (Februair 1976), pp. 337-347.
- Zuleeg, Manfred, Die innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge am Beispiel des GATT und der europäischen Sozialcharta, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 35, Stuttgart, 1975, pp. 341-362.

2. — PÉRIODIQUES

Annuaire européen, La Haye.
 Annuaire français de droit international, Paris.
 Annuaire suisse de droit international, Zurich.
 British Yearbook of International Law (cité : B.Y.I.L.), Londres.
 Bulletin des Communautés européennes, Bruxelles (cité : B.C.E.).
 Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Berne (cité : B.S.).
 Bulletin officiel du Bureau International du Travail (cité : B.O.).
 Civitas, Lucerne.
 Documentation française, Paris.
 « europa », Berne.
 Europäische Gemeinschaft, Bonn.
 Europäische Grundrechte-Zeitschrift, Strasbourg (cité : EuGRZ).
 Europäische Zeitung, Bonn.
 Feuille fédérale, Berne (cité : F.F.).
 Journal officiel des Communautés européennes, Bruxelles (cité : J.O.C.E.).
 Law Quarterly Review, Londres.
 L'Europe en formation, Nice.
 Neue Zürcher Zeitung, Zurich (cité : NZZ).
 Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Vienne.

Recht und Staat, Tübingen.
 Revue internationale du travail, Genève (citée : RIT).
 Revue de droit suisse, Bâle.
 Revue de l'Institut de sociologie, Bruxelles.
 Revue des droits de l'homme, Paris.
 Trente Jours d'Europe, Paris.
 Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Zurich.
 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Stuttgart.

3. — DOCUMENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE¹

3.1. *Documents du Comité des ministres*

Résolution (59) 23 relative à l'accord partiel et la liste révisée des activités sociales du 16 novembre 1959 (concernant l'UEO).
 Résolutions (69) 27 et (69) 28 relatives à l'interprétation uniforme des traités européens adoptés le 26 septembre 1969 et Rapport explicatif (Doc. 15.594).
 Résolution (71) 30 sur l'application de la Charte sociale européenne pendant la période 1965-1967 du 12 novembre 1971.
 Résolution (72) 35 sur les relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations internationales non gouvernementales du 16 octobre 1972.
 Résolution (74) 16 sur l'application de la Charte sociale européenne pendant la période 1968-1969 du 29 mai 1974.
 Résolution (74) 44 relative au budget général de l'exercice 1975 (citée : Budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 1975).
 Résolution (75) 26 sur l'application de la Charte sociale européenne pendant la période 1970-1971 du 17 octobre 1975.
 Résolution (75) 42 relative au budget général de l'exercice 1976 (citée : Budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 1976).
 Résolution (76) 55 relative au budget général de l'exercice 1977 (citée : Budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 1977).
 Résolution (77) 52 relative au budget ordinaire de l'exercice 1978 (citée : Budgets 1978).
 Résolution (78) 9 sur l'application de la Charte sociale européenne pendant la période 1972-1973, du 2 mars 1978.

3.2. *Documents de l'Assemblée consultative*

Règlements de l'Assemblée et Statut du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1976, 210 p.
 Doc. (49) 77 Rapport présenté par M. Teitgen sur l'organisation d'une garantie collective des libertés essentielles et des droits fondamentaux du 5 septembre 1949 (citée : Doc. [49] 77).
 Doc. 188 : Rapport sur la demande d'avis formulée par le Comité des ministres sur un mémorandum du Secrétariat général relatif aux activités que le Conseil de l'Europe pourrait utilement entreprendre dans le domaine social du 18 septembre 1953 (citée : Doc. 188).
 Doc. 238 : Message spécial du 20 mai 1954 adressé par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe à l'Assemblée consultative.
 Doc. 403 : Projet de Recommandation portant projet de Charte sociale européenne présenté par la Commission des Questions sociales de l'Assem-

¹ Ces documents peuvent être obtenus à la Direction presse et information du Conseil de l'Europe, Palais de l'Europe, F-67006 Strasbourg.

- blée consultative du Conseil de l'Europe du 26 octobre 1965 (cité : Doc. 403).
- Doc. 488 : Projets de Recommandation et rapports présentés au nom de la Commission des Questions sociales du 14 avril 1956 (cité : Doc. 488).
- Doc. 536 : Projet de Recommandation et rapport de la Commission des Affaires générales portant projet d'une Convention européenne des droits sociaux et économiques du 27 septembre 1956 (cité : Doc. 536).
- Doc. 927 : Projet de Charte sociale européenne soumis à la Conférence tripartite par le Comité des ministres du 12 janvier 1959 (cité : Doc. 927).
- Doc. 942 : La Charte sociale et la Conférence tripartite, communication sur la Conférence tripartite du 20 janvier 1959 présentée à l'Assemblée par M. Birkelbach au nom de la Délégation parlementaire (cité : Doc. 942).
- Doc. 1035 : Avis du 12 septembre 1959 sur le projet de Charte sociale européenne (cité : Doc. 1035).
- Doc. 2888 : Rapport contenant les conclusions du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne adopté le 4 décembre 1970.
- Doc. 2943 : Rapport sur le premier cycle de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne du 29 avril 1971 et avis n° 57 (1971) (cité : Doc. 2943).
- Doc. 3032 : Déclaration écrite n° 11 (1971) du 13 janvier 1972 relative au 10e anniversaire de la signature de la Charte sociale européenne (cité : Doc. 3032).
- Doc. 3276 : Rapport sur le 2e cycle de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne du 27 août 1973 et avis n° 64 (1973) (cité : Doc. 3276).
- Doc. 3592 : Rapport sur le 3e cycle de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne du 24 mars 1975 et avis n° 71 (1975) (cité : Doc. 3592).
- Doc. 3803 : Rapport présenté par la Commission des Questions sociales sur les propositions du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne relative aux changements à apporter aux mécanismes de contrôle de la Charte sociale du 4 juin 1976 (cité : Doc. 3803).
- Avis n° 77 (1976) sur les budgets du Conseil de l'Europe relatifs aux exercices 1974, 1976 et 1977, adopté le 28 juin 1976.
- Doc. 3902 : Rapport sur les relations du Conseil de l'Europe avec les partenaires sociaux du 3 janvier 1977 (cité : Doc. 3902).
- Doc. 3949 : Rapport sur le 4e cycle de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne du 31 mars 1977 (cité : Doc. 3949).
- Doc. 4198 : Rapport sur la révision de la Charte sociale européenne et recommandation 839 (1978) du 31 août 1978 (cité : Doc. 4198).
- Doc. 4213 : Rapport sur l'élargissement du champ d'application de la Convention européenne des droits de l'homme du 13 septembre 1978 (cité : Doc. 4213).
- Doc. 4371 : Rapport sur le 5e cycle de contrôle (1974-1975) de l'application de la Charte sociale européenne (cité : Doc. 4371).

Comptes rendus des débats de l'Assemblée consultative :

- Doc. 445 : (septième session ordinaire).
 11e session ordinaire (1960), 24e séance, pp. 633-798.
 23e session ordinaire (1971), 7e séance, pp. 236-244.
 25e session ordinaire (1973), 10e séance, pp. 292-304.
 27e session ordinaire (1975), in AS (27) CR 3, pp. 152-351 (prov.).
 AS (30) CR 9 (30e session ordinaire [1978], 9e séance).

- AS (30) CR 10 (30e session ordinaire [1978], 10e séance).
- AS/Soc (26) 4 : Commission des Questions sociales et de la Santé : Position des gouvernements des Etats membres à l'égard des parties non acceptées du Code européen de sécurité sociale et de son Protocole ainsi que de la Charte sociale européenne (cité : Doc. AS/Soc [26] 4 du 22 août 1974).
- AS/Coll/Charte 1-F : Colloque sur la Charte sociale européenne et les politiques sociales aujourd'hui : « L'élaboration et l'application de la Charte sociale européenne », rapport présenté par M. Pierre Laroque, Rapporteur général du colloque (cité : Doc. AS/Coll./Charte 1).
- AS/Coll./Charte/CR : Colloque sur la Charte sociale européenne et les politiques sociales aujourd'hui, Strasbourg 7-9 décembre 1977, Compte rendu (cité : AS./Coll./CR).
- D (77) 28 du 7 décembre 1977 : Colloque sur la Charte sociale européenne (Strasbourg, 7-9 décembre 1977) : Discours d'ouverture par M. Giovanni Agnelli (cité : Doc. D [77] 28).
- D (77) 29 du 7 décembre 1977 : Colloque sur la Charte sociale européenne (Strasbourg, 7-9 décembre 1977) : Discours de M. François Staedelin, Représentant de la CES (cité : Doc. D [77] 29).

3.3. Documents des organes de contrôle de la Charte sociale¹

3.3.1. Comité d'experts indépendants

- Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne, Conclusions I, Strasbourg, 1969-1970, 258 p. (citées : Conclusions I).
- Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne, Conclusions II, Strasbourg, 1971, 209 p. (citées : Conclusions II).
- Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne, Conclusions III, Strasbourg, 1973, 245 p. (citées : Conclusions III).
- Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne, Conclusions IV, Strasbourg, 1975, 304 p. (citées : Conclusions IV).
- Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne, Conclusions V, Strasbourg, 1977, 241 p. (citées : Conclusions V).

3.3.2. Comité gouvernemental

- Règlement intérieur du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne, adopté le 4 octobre 1968.
- CG/Ch. Soc (70) 24 : Définitif : Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne : Rapport contenant les conclusions du Comité gouvernemental, adopté le 4 décembre 1970, 80 p. (cité : Rapport I).
- CG/Ch. Soc (72) 40 : Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne : Deuxième Rapport contenant les conclusions du Comité gouvernemental, adopté le 8 septembre 1972, 35 p. (cité : Rapport II).
- CG/Ch. Soc (74) 14 : Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne : Troisième Rapport contenant les conclusions du Comité gouvernemental, adopté le 8 novembre 1974, 20 p. (cité : Rapport III).
- CG/Ch. Soc (76) 6 : Définitif : Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne : Quatrième Rapport contenant les conclusions du comité, 14 p. (cité : Rapport IV).

¹ Il s'agit de documents publiés sous la responsabilité des organes œuvrant exclusivement pour la Charte sociale.

CG/Ch. Soc (78) 11 : Définitif : Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne : Cinquième Rapport contenant les conclusions du Comité gouvernemental, 23 p. (cité : Rapport V).

3.4. *Documents publiés par les soins du Conseil de l'Europe
ou par des tiers autorisés par le Conseil,
relatifs à la Convention européenne des droits de l'homme*

Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, La Haye.
Bilan de la Convention européenne des droits de l'homme, note périodique sur les résultats concrets obtenus dans le cadre de la Convention (cité : Doc. [année - chiffre]).
Compte rendu annuel de la Commission européenne des droits de l'homme (cité : CRA, année).
Comment présenter une requête à la Commission européenne des droits de l'homme ? in Sujets de jurisprudence, vol. 3, 1972.

3.5. *Publications du Secrétariat général du Conseil de l'Europe*

Règlement du Statut consultatif (Relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations internationales non-gouvernementales (éd. du 1er janvier 1973).
La Charte sociale du Conseil de l'Europe, publié par la Direction de presse et de l'information, Strasbourg, 1976.
Rapport sur les activités du Conseil de l'Europe (septembre 1977-août 1978), Strasbourg, 1978.
Accord entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation Internationale du Travail du 23 novembre 1951.

3.5.1. *Publications de la Direction des Affaires juridiques
du Secrétariat général*

Comment présenter une requête à la Commission européenne des droits de l'homme ? in Sujets de jurisprudence, vol. 3, 1972.
Etat des signatures et des ratifications des conventions et accords du Conseil de l'Europe (état du 25 juin 1979).

3.5.2. *Publications de la Division des Affaires sociales
du Secrétariat général*

Formulaire du rapport (art. 21 de la Charte) adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 26 janvier 1968 (cité : formulaire).
Doc. Soc (71) 4 : Charte sociale européenne, 1er cycle de contrôle, Document d'information préparé par la Direction des Affaires économiques et sociales du 4 octobre 1971 (cité : Doc. soc [71] 4).
Doc. Soc (73) 2 : Document d'information sur les résultats obtenus dans le cadre de la Charte sociale européenne du 1er octobre 1973 (cité : Doc. soc [73] 2).
Doc. CE/Soc. (73) 11 révisé : Rapport préliminaire sur la coexistence de la Charte sociale européenne et du Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
Doc. Soc (74) 1 : La mise en œuvre de l'art. 22 de la Charte : Projet de Questionnaire, du 28 mars 1974 (cité : Doc. soc [74] 1).
Doc. Soc (74) 3 : Charte sociale européenne : Projet du 22 mai 1974 d'une version révisée du formulaire destiné aux *premiers* rapports biennaux (cité : Doc. soc [74] 3).

- Doc. Soc (74) 4 : Charte sociale européenne : Projet du 22 mai 1974 d'une version révisée du formulaire destiné aux Rapports biennaux *ultérieurs* (cité : Doc. soc [74] 4).
- Doc. Soc (74) 6 de juin 1974 : Index bibliographique des articles et études ayant trait à la Charte sociale européenne (*ibid* : Doc. Soc [79] 3).
- Doc. Soc (74) 7 : Rapport explicatif sur l'accord européen sur le placement au pair, de juin 1974 (cité : Doc. soc [74] 7).
- Doc. (75) 2 : 25 années d'activités dans le domaine social (Travaux relevant de la Division des Affaires sociales) du 25 août 1975, 61 p.
- Doc. Soc (76) 2 : Document d'information sur la Charte sociale européenne du 9 juillet 1976 (cité : Doc. soc [76] 2).

3.6. *Série des Traités européens (cités dans le présent ouvrage, pour la liste complète, voir Etat des signatures) (avec référence au RO pour les textes ratifiés par la Suisse)*

- N° 1 : Statut du Conseil de l'Europe (RO, 1963, p. 769) (y compris amendements et textes additionnels).
- N° 5 : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (RO, 1974, p. 2151).
- N° 14 : Convention européenne d'assistance sociale et médicale, et Protocole additionnel.
- N° 35 : Charte sociale européenne.
- N° 48 : Code européen de sécurité sociale, et Protocole au Code européen de sécurité sociale (code : RO, 1978, p. 1518).
- N° 68 : Accord européen sur le placement au pair.
- N° 78 : Convention européenne de sécurité sociale et Accord complémentaire pour l'application de la Convention européenne de sécurité sociale.
- N° 83 : Convention européenne relative à la protection sociale des agriculteurs (RO, 1977, p. 916).
- N° 84 : Accord européen sur l'échange de réactifs pour la détermination des groupes tissulaires (du 17 septembre 1974) (RO, 1977, p. 1247).
- N° 89 : Protocole additionnel à l'Accord européen sur l'échange de réactifs pour la détermination des groupes tissulaires (du 24 juin 1976) (RO, 1977, p. 1259).

4. — DOCUMENTS D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

4.1. *Organisation des Nations Unies (ONU)*

- Charte des Nations Unies et Statut de la Cour internationale de Justice, New York, 1964, 85 p. (RO, 1948, p. 1037 ; le Statut ; RO, 1948, p. 1035 : Chapitre XIV de la Charte).
- Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, New York, 1968, 35 p.
- ABC des Nations Unies, document d'information, New York, 1973, 98 p.
- La Cour internationale de Justice, New York, 1975, 42 p.
- Bericht des internationalen Gerichtshofs 1. August 1976-31. Juli 1977, Generalversammlung, offizielle Protokoll ; zweiundreissigste Tagung, Beilage Nr. 5, 8 p.

4.2. *Organisation internationale du Travail (OIT)*

- Constitution de l'Organisation internationale du Travail et Règlement de la Conférence internationale du Travail, BIT, Genève (éd. novembre 1977 ; voir aussi RO, 1948, p. 891).

- Bulletin officiel du Bureau International du Travail (cité : B.O.).
- Revue Internationale du Travail (citée : RIT). (Les articles cités de la RIT se trouvent sous le nom de leurs auteurs dans la liste des ouvrages cités et consultés.)
- Conférence tripartite convoquée par l'Organisation internationale du travail à la demande du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1-12 décembre 1958, Compte rendu des travaux, BIT, Genève, 1959 (cité : Conférence tripartite).
- ILO Tripartite Conference on the draft european social charter, in ILO Industry and Labour XXL, 1959, pp. 237 ss.
- Les normes internationales du travail, leur nature, leur application, leur valeur, brochure du BIT, Genève, 1972, 48 p.
- L'impact des conventions et recommandations internationales du travail, publ. BIT 1977, 113 p. (cité : L'impact).
- Tableau des ratifications des conventions internationales du travail (1er janvier 1980).

4.3. *Publications des Communautés européennes*

- Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (cité : Traité de Paris).
- Traité instituant la Communauté économique européenne et documents annexes, 8012/1/VI/1963/5 (cité : Traité de Rome).
- Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (cité : Traité Euratom).
- Bulletin des Communautés européennes (cité : BCE).
- Journal officiel des Communautés européennes (cité : J.O.C.E., Recueil, suivi de l'année, du volume et de la page).
- Activités de la Cour de justice des Communautés européennes (citées : Activités de la cour).
- Neuvième rapport général sur l'activité des Communautés européennes (1975).
- 3e rapport de la Commission au Conseil sur les possibilités et les difficultés de ratification par les Etats membres d'une première liste de conventions conclues dans le cadre d'autres organisations internationales (cité : Doc. Com. [75] 142).
- Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften im Jahre 1975, veröffentlicht im Zusammenhang mit dem Neunten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften, nach Artikel 122 des EWG-Vertrags, Bruxelles, 1976.
- Etat de réalisation du programme d'action sociale, situation fin mars 1977, document préparé par la Direction générale des Affaires sociales.

4.4. *Publications diverses*

- Décision du Conseil de l'OCDE régissant l'emploi des ressortissants des pays membres, adoptée par le Conseil à sa 23e séance, le 30 octobre 1955 (Doc. C [56] 258).
- Accord concernant les conditions de travail des bateliers rhénans (du 21 mai 1954) (RO, 1959, p. 994).
- Convention du 20 novembre 1963 portant amendement à la convention révisée pour la navigation sur le Rhin du 17 octobre 1888 (RO, 1967, p. 1639).
- Accord du 13 février 1961 concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans (révisé) (RO, 1970, p. 175).

5. — DOCUMENTS OFFICIELS D'ÉTATS MEMBRES
DU CONSEIL DE L'EUROPE*Autriche*

Bundesgesetzblatt für die Republik Oesterreich : Europäische Sozialcharta samt Anhang und Erklärung der Republik Oesterreich, 113. Stück, 31. Dezember 1969, pp. 3333-3367.

Regierungsvorlage über die europäische Sozialcharta vom 10. Juni 1969, Dok. 1339 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XI, GP.

Belgique

Le moniteur belge.

Italie

Cinquième rapport biennal du gouvernement italien sur l'état d'application de la Charte sociale européenne (période janvier 1974-décembre 1975), établi par le Ministère du travail et de la prévoyance sociale, Direction générale des rapports de travail, div. II — Problèmes internationaux du travail, Rome, 141 p.

République fédérale d'Allemagne

Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, Entwurf eines Gesetzes zur Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, Drucksache IV/2117 vom 25. März 1964.

Gesetz zur Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 vom 19. September 1964, Bundesgesetzblatt, Teil II, pp. 1261-1288.

Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit (21. Ausschuss) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 vom 16. Juni 1964.

Suisse

Feuille fédérale (citée : F.F.).

Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (B.S.).

Recueil officiel des lois fédérales (cité : RO).

Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale, rapport, Berne, 1977.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations	13
Introduction	15
<i>Première partie : Description du système de contrôle de la Charte sociale européenne en comparaison avec d'autres systèmes</i>	19
Section I : Genèse et définition du système de contrôle de la Charte sociale	21
Chapitre premier : Le système de contrôle de la Charte sociale	21
§ 1. Les systèmes de contrôle proposés dans les différents projets de la Charte sociale	21
A. Le système de contrôle du premier projet, proposé par l'Assemblée consultative	21
1. Description du système	21
2. Origine du système	23
3. Arguments avancés en faveur du Conseil économique et social européen	24
4. Arguments invoqués contre le Conseil économique et social	24
5. Alternative proposée dans la discussion	25
B. Le système de contrôle du deuxième projet, proposé par l'Assemblée	25
1. Description du système	25
2. Motifs du changement de système par rapport au premier projet	26
3. Avantages de ce système	26
4. Inconvénients de ce système	26
5. Alternative proposée dans la discussion	27
C. Le système de contrôle du troisième projet de Charte sociale	27
1. Description	27
2. Motifs de l'abandon du système du deuxième projet — Inconvénients et avantages du troisième	28
D. Le système de contrôle du quatrième projet de la Charte, élaboré par le Comité social gouvernemental	28

1.	Description	28
2.	Origine de ce système	29
3.	Les critiques et les propositions d'améliorations émises dans le cadre de la Conférence tripartite	29
§ 2.	Le droit positif : Le système de contrôle de la Charte sociale européenne	30
A.	Le questionnaire du Comité des ministres (art. 21)	30
B.	Les rapports des parties contractantes (art. 21 et 22)	31
C.	Le Comité d'experts	33
D.	Le Sous-comité du Comité social gouvernemental	34
E.	L'Assemblée consultative	36
F.	Le Comité des ministres	36
G.	Le Secrétaire général	37
§ 3.	Les moyens mis à disposition de la Charte sociale	38
A.	Activités des organes de contrôle pendant plus de dix années d'application de la Charte sociale	38
1.	Le Comité d'experts	38
2.	Le Comité gouvernemental	39
3.	L'Assemblée consultative	39
4.	Le Comité des ministres	39
B.	Les frais du contrôle de l'application de la Charte	39
1.	La part du Conseil de l'Europe	39
2.	La part des Etats contractants	40
Chapitre II : Comparaison avec d'autres systèmes de contrôle au niveau européen		41
§ 1.	Le système de contrôle des autres conventions du Con- seil de l'Europe	41
A.	Remarques préliminaires	41
B.	Le système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme	42
C.	Comparaison avec la Charte sociale	44
D.	Le système de contrôle du Code européen de sécurité sociale	47
1.	Le Code en général	47
2.	Le système de contrôle	48
3.	Comparaison entre le système de contrôle du Code et celui de la Charte	49
E.	Le système de contrôle de l'Accord européen sur le placement au pair	50
1.	L'Accord en général	50
2.	Le système de contrôle	51
3.	Comparaison avec le système de contrôle de la Charte sociale	51

F.	Les conventions sociales de l'UEO	51
G.	Remarques	52
§ 2.	Le système de contrôle d'autres conventions européennes	53
A.	La sécurité sociale des bateliers rhénans	53
B.	Le système de contrôle de la décision du Conseil de l'OCDE régissant l'emploi des ressortissants des pays membres	54
C.	Le droit social des Communautés et son système de contrôle	55
Chapitre III : Les systèmes de contrôle des conventions universelles		63
§ 1.	Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et son système de contrôle	63
A.	Description du Pacte	63
B.	Le système de contrôle du Pacte	65
C.	Comparaison de ce système avec celui de la Charte sociale	66
§ 2.	Le système de contrôle de l'application des conventions de l'OIT	68
A.	Introduction	68
B.	Description du système	69
1.	Le système périodique de contrôle fondé sur l'examen de rapports	69
1.1.	Le Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations	70
1.2.	La Commission d'application des conventions et recommandations de la Conférence	71
2.	Le système général fondé sur la présentation de plaintes	71
2.1.	Les réclamations	71
2.2.	Les plaintes	72
3.	Les procédures spéciales	72
C.	Comparaison de ce système avec celui de la Charte sociale	73
Remarques		74
Section II : Plus de dix années d'application de la Charte sociale européenne		77
Chapitre premier : Problèmes mis à jour par cinq cycles de contrôle		77
§ 1.	Introduction	77
§ 2.	Le mandat du Comité des experts indépendants	78
A.	Le mandat	78

1.	Les divergences	79
2.	Leur explication	80
B.	Le mandat à la lumière des conclusions	82
C.	Le mandat des experts indépendants à la lumière des avis de l'Assemblée consultative	87
D.	Le mandat des experts indépendants à la lumière des résolutions du Comité des ministres	87
E.	Le mandat des experts indépendants à la lumière des Conclusions de cinq cycles de contrôle de la Charte sociale	88
1.	Le premier cycle de contrôle — Les Conclusions I	88
2.	Le deuxième cycle de contrôle — Les Conclusions II	89
3.	Le troisième cycle de contrôle — Les Conclusions III	90
4.	Le quatrième cycle de contrôle — Les Conclusions IV	91
5.	Le cinquième cycle de contrôle — Les Conclusions V	91
6.	Appréciation des cinq « Conclusions »	92
F.	L'indépendance des experts	93
§ 3.	Le rôle du Comité gouvernemental	95
A.	La définition du mandat par le Comité gouvernemental lui-même	95
B.	Quel rôle le Comité d'experts indépendants attribue-t-il au Comité gouvernemental ?	96
C.	Le Comité gouvernemental dans l'optique de l'Assemblée consultative	96
D.	Le Comité gouvernemental et le Comité des ministres	99
E.	Le Comité gouvernemental et le Comité d'experts indépendants dans la doctrine	100
F.	L'activité du Comité gouvernemental à la lumière de ses cinq rapports	101
1.	Le premier rapport du Comité gouvernemental	101
2.	Le deuxième rapport du Comité gouvernemental	102
3.	Le troisième rapport du Comité gouvernemental	102
4.	Le quatrième rapport du Comité gouvernemental	103
5.	Le cinquième rapport du Comité gouvernemental	103
6.	Appréciation de ces cinq rapports	104
§ 4.	Le rôle de l'Assemblée consultative dans les cinq cycles de contrôle	106
§ 5.	Le rôle du Comité des ministres dans les quatre cycles de contrôle	108
§ 6.	La durée du contrôle	110
Chapitre II : L'application de la Charte sociale et les problèmes qui en résultent		113
§ 1.	L'interprétation de la Charte sociale	113

A.	Les principes généraux d'interprétation de la Charte .	113
B.	L'application de la Charte <i>ratione personae</i>	119
C.	L'interprétation divergente de certaines dispositions par le Comité des experts indépendants et le Comité gouvernemental	122
1.	Le droit au travail (art. 1)	122
2.	Le droit à des conditions de travail équitables (art. 2) .	124
3.	Le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail (art. 3)	124
4.	Le droit à une rémunération équitable (art. 4)	125
5.	Les libertés syndicales (art. 5)	127
6.	Le droit de négociation collective, y compris le droit de grève et le droit au lock-out (art. 6)	129
6.1.	L'interprétation de l'art. 6, § 4 par les experts indépendants	130
6.2.	L'attitude du Comité gouvernemental	131
7.	Le droit des enfants et des adolescents à la protection (art. 7)	132
7.1.	L'âge minimum d'admission à l'emploi (art. 7, § 1) .	133
7.2.	L'âge minimum plus élevé pour des activités dangereuses ou insalubres (art. 7, § 2)	133
7.3.	La sauvegarde du plein bénéfice de l'instruction obligatoire (art. 7, § 3)	133
7.4.	La limitation de la durée de travail pour les jeunes de moins de 16 ans (art. 7, § 4)	134
7.5.	La rémunération équitable des jeunes travailleurs et des apprentis (art. 7, § 5)	134
7.6.	L'insertion des heures de formation professionnelle dans l'horaire de travail (art. 7, § 6)	135
7.7.	Le principe de trois semaines de vacances payées pour les travailleurs de moins de 18 ans (art. 7, § 7) . .	135
7.8.	Le principe de l'exclusion du travail de nuit pour les travailleurs de moins de 18 ans (art. 7, § 8)	135
7.9.	Le contrôle médical régulier des travailleurs de moins de 18 ans (art. 7, § 9)	135
7.10.	La protection spéciale des enfants et des adolescents contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés (art. 7, § 10)	136
8.	Le droit des travailleuses à la protection (art. 8) . . .	136
9.	Le droit à l'orientation professionnelle (art. 9) . . .	137
10.	Le droit à la formation professionnelle (art. 10) . . .	138
11.	Le droit à la protection de la santé (art. 11)	138
12.	Le droit à la sécurité sociale (art. 12)	139
13.	Le droit à l'assistance sociale et médicale (art. 13) . .	139
14.	Le droit aux bénéfices des services sociaux (art. 14) .	140

15.	Le droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale (art. 15)	140
16.	Le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (art. 16)	141
17.	Le droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique	141
18.	Le droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes (art. 18)	142
19.	Le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (art. 19)	143
20.	Ces divergences d'interprétation retardent-elles la ratification de la Charte ?	145
21.	Conclusions	152
D.	Applicabilité directe ou non de la Charte sociale	153
§ 2.	Le rôle des partenaires sociaux dans le contrôle de l'application de la Charte durant les cinq premiers cycles de contrôle	159
A.	Généralités	159
B.	Le rôle des organisations d'employeurs	160
C.	Les organisations de travailleurs	162
D.	Raisons de la faible participation des organisations d'employeurs ou de travailleurs	163
E.	L'utilité d'observateurs au niveau européen	165
§ 3.	Rapports relatifs aux dispositions qui n'ont pas été acceptées	165
 <i>Deuxième partie : Les résultats de la Charte sociale et propositions susceptibles de les améliorer</i>		
Section I : Les résultats de la Charte sociale		171
Chapitre premier : Appréciation des résultats obtenus par la Charte		171
§ 1.	Influence de la Charte sur le droit interne, avant sa ratification	171
A.	Influence de la Charte dans les premiers Etats qui l'ont ratifiée, avant la ratification	172
B.	Influence de la Charte dans les Etats qui l'ont ratifiée entre 1965 et 1976	173
C.	Influence de la Charte dans les Etats qui ne l'ont pas encore acceptée	174
D.	La Suisse et la Charte sociale	177
§ 2.	L'influence de la Charte sur le droit interne, après sa ratification	181

A.	Examen Etat par Etat	182
1.	Autriche	182
2.	Chypre	183
3.	Danemark	184
4.	République fédérale d'Allemagne	184
5.	Irlande	185
6.	Italie	186
7.	Norvège	187
8.	Royaume-Uni	187
9.	Suède	188
10.	France	188
11.	Islande	188
B.	Appréciation	188

Chapitre II : Appréciation des résultats obtenus en comparaison avec d'autres systèmes de contrôle 191

§ 1. Généralités 191

§ 2. Les résultats obtenus par la Convention européenne des droits de l'homme 192

A. Résultats obtenus du point de vue quantitatif 192

B. Résultats obtenus du point de vue qualitatif 194

1. Les résultats obtenus sur la base de requêtes étatiques 195

1.1. Grèce contre Royaume-Uni 195

1.2. Autriche contre Italie 195

1.3. Danemark, Norvège, Pays-Bas et Suède contre Grèce 195

1.4. République d'Irlande contre Royaume-Uni 196

1.5. Chypre contre Turquie 196

2. Les résultats obtenus sur la base de requêtes individuelles 196

2.1. Autriche 197

2.2. Belgique 197

2.3. République fédérale d'Allemagne 198

2.4. Danemark 198

2.5. Pays-Bas 199

2.6. Royaume-Uni 199

2.7. Suisse 199

C. Appréciation de ces résultats 200

§ 3. Les résultats obtenus par le mécanisme de contrôle des conventions internationales du travail 203

A. Les résultats obtenus en général 204

B. Les résultats obtenus dans les Etats parties à la Charte 206

1. L'impact du point de vue quantitatif 206

1.1. Autriche 207

1.2. Belgique 207

1.3.	Chypre	209
1.4.	Danemark	209
1.5.	France	209
1.6.	Irlande	211
1.7.	Islande	213
1.8.	Italie	213
1.9.	Norvège	214
1.10.	République fédérale d'Allemagne	215
1.11.	Royaume-Uni	216
1.12.	Suède	217
1.13.	Suisse	217
2.	L'impact du point de vue qualitatif	218
C.	Considérations applicables à la Charte sociale	220

Section II : Vers une plus grande efficacité de la Charte sociale	221
---	-----

Chapitre premier : Les moyens d'améliorer l'efficacité de la Charte sociale, tels que proposés par les organes de contrôle	222
--	-----

§ 1. Propositions de modification de la procédure de contrôle émanant du Comité gouvernemental et réactions des autres organes de contrôle	222
A. Les propositions du Comité gouvernemental	222
B. La réaction du Comité des experts indépendants	223
C. L'attitude de l'Assemblée consultative	224
D. L'attitude du Comité des ministres	225
§ 2. Autres propositions de modification émanant des organes de contrôle	225
A. Propositions du Comité d'experts indépendants	225
1. Simplification du travail pour les administrations nationales	225
2. Extension du travail de contrôle dans le temps	225
3. Augmentation des moyens du Secrétariat général	226
B. Propositions de l'Assemblée consultative	226
C. Appréciation de ces propositions	229
§ 3. Examen des solutions d'amendement qui ont été proposées à l'occasion de l'élaboration de la Charte sociale	236
A. Reprise d'institutions élaborées dans le cadre de l'OIT	237
1. Procédure de réclamation et de plainte	237
1.1. Modalités	237
1.2. Avantages de ce système	239
1.3. Inconvénients de ce système	239
2. Recours à une cour de justice	240
2.1. Modalités	241

2.2.	Avantages de ce système	241
2.3.	Inconvénients de ce système	242
3.	Conférences régionales sous l'égide de l'OIT	243
3.1.	Avantages de ce système	243
3.2.	Inconvénients de ce système	243
4.	Exécution du contrôle par l'OIT	244
4.1.	Avantages de ce système	244
4.2.	Inconvénients de ce système	244
5.	Consultations entre le Comité gouvernemental et l'Assemblée consultative	245
5.1.	Avantages de ce système	246
5.2.	Inconvénients de ce système	246
6.	Modification de la composition du Comité des ministres	247
6.1.	Avantages de ce système	247
6.2.	Inconvénients de ce système	247
7.	Procédure de l'accord partiel	248
7.1.	Avantages de ce système	248
7.2.	Inconvénients de ce système	248

Chapitre II : Conceptions personnelles d'une amélioration du système de contrôle de la Charte sociale		250
A.	Le contexte politique général en 1979/1980	250
B.	Pour un plus grand intérêt pour la Charte au niveau national	254
C.	Pour des organes de contrôle plus efficaces	261
1.	Les réunions jointes	261
2.	L'avis interprétatif	262
3.	La décision judiciaire	263
3.1.	Principe de notre proposition	263
3.2.	Autorité compétente	264
3.3.	Objet de la décision judiciaire	265
3.4.	Capacité d'agir	266
3.4.1.	Capacité d'agir absolue ou relative pour les Etats ?	268
3.4.2.	Capacité d'agir pour les organes politiques du contrôle ?	270
3.5.	Effets de la décision judiciaire	271
3.6.	Décision judiciaire et contrôle originaire de la Charte	272
3.7.	Praticabilité de cette réforme	272
4.	L'applicabilité directe des dispositions de la Charte	273
4.1.	Dispositions formulées de manière à être directement applicables	275
4.2.	Dispositions à insérer dans un protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme	276
4.3.	Dispositions qui resteraient couvertes par la seule Charte	276

5.	Nomination des experts indépendants	277
6.	Un Comité gouvernemental plus efficace	277
D.	Pour une plus grande efficacité des organes de contrôle par des mesures complémentaires	278
1.	Rapports sommaires	278
2.	Programme d'action	279
3.	Conférence tripartite	280
	Conclusion générale	282
	Bibliographie	285
1.	Ouvrages, Articles	285
2.	Périodiques	292
3.	Documents du Conseil de l'Europe	293
3.1.	Documents du Comité des ministres	293
3.2.	Documents de l'Assemblée consultative	293
3.3.	Documents des organes de contrôle de la Charte sociale	295
3.3.1.	Comité d'experts indépendants	295
3.3.2.	Comité gouvernemental	295
3.4.	Documents publiés par les soins du Conseil de l'Europe ou par des tiers autorisés par le Conseil, relatifs à la Convention européenne des droits de l'homme	296
3.5.	Publications du Secrétariat général du Conseil de l'Eu- rope	296
3.5.1.	Publications de la Direction des Affaires juridiques du Secrétariat général	296
3.5.2.	Publications de la Division des Affaires sociales du Se- crétariat général	296
3.6.	Série des Traités européens	297
4.	Documents d'autres organisations internationales	297
4.1.	Organisation des Nations Unies (ONU)	297
4.2.	Organisation internationale du Travail (OIT)	297
4.3.	Publications des Communautés européennes	298
4.4.	Publications diverses	298
5.	Documents officiels d'Etats membres du Conseil de l'Eu- rope	299

LISTE DES TRAVAUX PARUS DANS CETTE COLLECTION

- 2 ATTIA, G.E.D., *Les Forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient*, 1963, 472 p.
- 5 KELLY, J.S., *A Forgotten Conference : The negotiations at Peking, 1900-1901*, 1963, 136 p.
- 6 BERCHER, J., *Approche systématique de l'ancien droit privé vaudois, 888-1250*, 1963, xx-298 p.
- 7 COKKINOS, Th., *Théorie économique et coordination des investissements dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, 1963, 160 p.
- 9 BAHRAMY, A.-A., *La législation internationale du travail et son influence sur le droit iranien. Aspects internationaux du développement économique et social*, 1963, xii-304 p.
- 10 MALUQUER SOSTRES, J., *L'assimilation des immigrés en Catalogne*, 1963, 160 p.
- 12 SCHNEIDER, J.-W., *Treaty-Making Power of International Organisation*, 1963, 154 p.
- 13 NGUYEN, V.-H., *Les problèmes de la nouvelle agriculture vietnamienne*, 1963, 228 p.
- 14 LOUTFY, A., *Le technique élevée à la suprême puissance : la planification de l'économie*, 1964, 512 p.
- 16 WEINBERG, A., *Theodor Gomperz and John Stuart Mill*, 1963, 64 p.
- 17 PAPPE, H.-O., *Sismondis Weggenossen*, 1963, 92 p.
- 18 PAPADATOS, P.A., *Le procès Eichmann*, 1964, 128 p.
- 20 SATHYAMURTHY, T.-V., *The politics of international cooperation : Contrasting Conceptions of UNESCO*, 1964, 314 p., tabl.
- 21 HUBERT-DE PERROT, F., *La Suisse et la coopération avec les pays en voie de développement*, 1964, 248 p.
- 23 AGOSTON, I., *Le marché commun communiste. Principes et pratique du Comecon*, 2e éd., 1965, 354 p.
- 24 THULLEN, G., *Problems of the Trusteeship System : A Study of Political Behavior in the United Nations*, 1964, 220 p.
- 25 KRUL, N.G., *La politique conjoncturelle en Belgique, aux Pays-Bas et en Suisse (1950-1960)*, 1964, 504 p.
- 26 PARETO, V., *Cours d'Economie politique*. Nouvelle édition par G.-H. Bousquet et G. Busino (*Œuvres complètes*, t. I), 1964, 2 t. en 1 vol., xxx-viii-430-ii-426 p.
- 27 PAPADATOS, P.A., *Le problème de l'ordre reçu en droit pénal*, 1964, 176 p.
- 28 STOSIC, B.D., *Les organisations non gouvernementales et les Nations Unies*, 1964, 368 p.
- 29 TOFIGH, F., *Du choix des professions. Etude sociologique*, 1964, 158 p.
- 31 PARETO, V., *Le marché financier italien (1891-1899)*. Textes réunis pour la première fois par G. Busino (*Œuvres complètes*, t. II), N.T. 1970, xxvi-238 p.
- 32 PIAGET, J., *Etudes sociologiques*, N.E. 1977, 363 p.
- 34 PERROUX, F., *La pensée économique de Joseph Schumpeter. Les dynamiques du capitalisme*, 1965, 264 p.
- 35 MARCZEWSKI, J., *Introduction à l'histoire quantitative*, 1965, 200 p.
- 36 PARETO, V., *Ecrits sur la courbe de la répartition de la richesse*, réunis et présentés par G. Busino (*Œuvres complètes*, t. III), 1965, xxiv-52 p.
- 37 PARETO, V., *Libre-échangisme, protectionnisme et socialisme*, publié par G. Busino (*Œuvres complètes*, t. IV), 1965, x-348 p.
- 38 PARETO, V., *Les systèmes socialistes*, publié par G. Busino (*Œuvres complètes*, t. V), 1965, 900 p., 2e tirage.
- 39 GILLE, B., *Histoire de la Maison Rothschild. Tome I : Des origines à 1848*, 1965, 500 p.
- 40 MEIZOZ, R., *La réglementation des expositions sur le plan international*, 1965, 172 p.
- 41 MEYLAN, J., *Le domaine ferroviaire en droit comparé (droits français, allemand et suisse)*, 1966, 420 p.
- 42 BARTER, P.G.H., *Problems of Agricultural Development*, 1966, 100 p.
- 43 RAPPARD, W.-E., *Economistes genevois du XIXe siècle. Necker, Bellot, Sismondi, Cherbuliez, Pellegrino Rossi*. Préface de G. Busino, 1966, xx-596 p.

- 44 PARETO, V., *Mythes et idéologies*. Textes réunis avec une introduction par G. Busino (*Œuvres complètes*, t. VI), 1966, 344 p.
- 45 PARETO, V., *Manuel d'Economie politique*. Préface de Roger Dehem (*Œuvres complètes*, t. VII), 1966, vi-696 p.
- 46 LOWES, P.-D., *The Genesis of international Narcotics control*, 1966, 212 p.
- 47 SOSA, J.-R., *Linear Programming. A Management Tool*, 1966, 100 p.
- 48 PARETO, V., *Statistique et économie mathématique*. Préface de René Roy (*Œuvres complètes*, t. VIII), 1966, 372 p.
- 49 JEQUIER, R., *La politique des réserves obligatoires*, 1966, xii-396 p.
- 50 SPIRO, J.-M., *Les banques de développement et le crédit aux petits producteurs, en Afrique Noire et en Amérique du Sud*, 1966, 156 p.
- 52 PARETO, V., *Marxisme et Economie pure* (*Œuvres complètes*, t. IX), 1967, viii-184 p.
- 53 PARETO, V., *Lettres d'Italie. Chroniques sociales et économiques* (*Œuvres complètes*, t. X), 1967, viii-186 p.
- 55 LHOMME, J., *Economie et histoire*, 1967, 204 p.
- 56 GILLE, B., *Histoire de la Maison Rothschild. Tome II : 1848-1870*, 1967, 626 p.
- 57 PARETO, V., *Programme et sommaire du Cours de sociologie suivi de Mon Journal*. Préface de G. Busino, 1967, lxxviii-94 p. (*Œuvres complètes*, t. XI).
- 58 WINIARSKI, L., *Essais sur la mécanique sociale*. Textes réunis et présentés par G. Busino, 1967, xxviii-320 p.
- 60 MARKOVITCH, T.-J., *Le revenu agricole en Yougoslavie. La famille paysanne après la guerre. Les ressources. Les dépenses*, 1967, x-212 p.
- 61 SAVEY-CASARD, P., *La peine de mort. Esquisse historique et juridique*. Préface de F. Perroux, 1968, xii-184 p.
- 62 BOUVIER, J., *Histoire économique et histoire sociale. Recherches sur le capitalisme contemporain*, 1968, 286 p.
- 63 BOURGUINAT, H., *Les marchés communs des pays en voie de développement*, 1968, viii-218 p.
- 64 MAREK, K., *Identity and Continuity of State in Public International Law*. New Edition, 1968, viii-622 p.
- 65 PARETO, V., *Traité de sociologie générale*. Edition française par Pierre Boven, revue par l'auteur. Préface de Raymond Aron. (*Œuvres complètes*, t. XII), 1968, 1822 p., relié.
- 66 GILLE, B., *La sidérurgie française au XIXe siècle. Recherches historiques*, 1968, 320 p.
- 67 PALOMBA, G., *A Mathematical Interpretation of the Balance Sheet*, 132 p.
- 69 LA GRANDVILLE, O. de, *Malte : réalité géographique et perspectives économiques*, 1968, 270 p., tabl.
- 70 SILBERMANN, A., *Les principes de la sociologie de la musique*, 1968, 194 p.
- 71 BUSINO, G., *Introduction à une histoire de la sociologie de Pareto*, 1968, 2e tirage d'après la 2e édition, 178 p.
- 72 DEHEM, R., *Planification économique et fédéralisme*, 1968, 202 p.
- 74 MASNATA-RUBATTEL, C., *L'Amérique blanche et les droits des noirs. La loi de 1964*, 1969, 306 p.
- 75 TORCELLAN, G., *Un économiste du XVIIIe siècle : Giammaria Ortes*. Avant-propos de F. Venturi, 1969, 112 p.
- 76 PARETO, V., *La transformation de la démocratie*. Edition française par Corinne Beutler. Préface de G. Busino. (*Œuvres complètes*, t. XIII), 1970, xvi-112 p.
- 77 LACHARRIÈRE, G. de, *La nouvelle division internationale du travail*, 1969, 352 p.
- 78 PARETO, V., *La liberté économique et les événements d'Italie*. Préface de G. Busino. (*Œuvres complètes*, t. XIV), 1970, xxxvi-132 p.
- 79 ARDITI, N., *Les investissements étrangers en Turquie*, 1970, 205 p.
- 80 *La Roumanie économique et culturelle*. Etudes et travaux publiés par F. Perroux, 1969, xii-208 p., 33 ill. et 2 cartes.
- 81 GILLE, B., *La Banque française au XIXe siècle. Recherches historiques*, 1970, 286 p.
- 82 KARAOSMANOGLU, A.-L., *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*. Préface de G. Perrin, 1970, 330 p.
- 83 SOLARI, L., *Théorie des choix et fonctions de consommation semi-agrégées. 1. Modèles statiques*, 1971, 186 p.
- 84 DUPONT-GONIN, P., *La Guyane française*. Préface d'A. Philip, 1970, xviii-279 p.
- 85 LEFORT, Cl., *Eléments d'une critique de la bureaucratie*, 1971, 369 p.
- 86 PARETO, V., *Le mythe vertueux et la littérature immorale*. Nouvelle édition par Corinne Beutler. Préface d'A. Silbermann. (*Œuvres complètes*, t. XV), 1971, 168 p.

- 87 WEIBEL, E., *La création des régions autonomes à statut spécial en Italie*, 1971, 470 p.
 - 88 GIROD, R., *Mobilité sociale. Faits établis et problèmes ouverts*, 1971, 205 p.
 - 89 BOUDON, R., *La crise de la sociologie*, 1971, 328 p.
 - 90 BASILE, A., *Commerce extérieur et développement de la petite nation*. Préface de F. Perroux, 1972, xxii-400 p.
 - 91 BOBBIO, N., *On Pareto and Mosca*, 1972, 78 p.
 - 92 BOURDIEU, P., *Esquisse d'une théorie de la pratique, précédé de trois études d'ethnologie kabyle*, 1972, 270 p.
 - 93 NAVILLE, P., *Temps et technique. Les structures de la vie de travail*, 1972, 236 p.
 - 94 GAUDE, J., *Emploi agricole et migrations dans une économie dualiste*, 1973, 196 p.
 - 95 HIERONYMI, O., *Economic Discrimination against the United States in Western Europe (1945-1958). Dollar Shortage and the Rise of Regionalism*, 1973, 252 p.
 - 96 PARETO, V., *Ecrits épars (Œuvres complètes, t. XVI)*, 1974, 208 p.
 - 97 PARETO, V., *Ecrits politiques, vol. I (Œuvres complètes, t. XVII)*, 1974, 800 p.
 - 98 PARETO, V., *Ecrits politiques, vol. 2 (Œuvres complètes, t. XVIII)*, 1974, 800 p.
 - 99 SCHALLER, F., *La notion de productivité. Essai critique*, 1975, 108 p.
 - 100 PARETO, V., *Correspondance 1890-1923. (Œuvres complètes, t. XIX)*. 2 vol., viii-1292 p.
 - 101 POULALION, G., *Revenu et consommation discrétionnaire*, 1975, 272 p.
 - 102 PARETO, V., *Jubilé du professeur V. Pareto (Œuvres complètes, t. XX)*. Préface de J.Ch. Biaudet. Avec une bibliographie des œuvres de et sur Pareto, 1975, 276 p.
 - 103 MAHIEUX, F., *La prévision de l'innovation de l'entreprise*, 1975, 384 p.
 - 104 MARKOVITCH, T.J., *Les industries lainières en France, de Colbert à la Révolution*, 1976, 516 p.
 - 105 BALLENEGGER, J., *La pollution en droit international*, 1975, 272 p.
 - 106 LANGASKENS, Y., *Introduction à l'économétrie*, 1975, 672 p.
 - 107 PARETO, V., *Faits et théories*. Version française de Micheline Tripet. (*Œuvres complètes*, t. XXI). Préface de Julien Freund, 1976, 288 p.
 - 108 GENDRE, F., *L'analyse statistique multivariée. Introduction à son utilisation pratique*, 1976, 400 p.
 - 109 KOSSOY, E., *Living with Guerilla ; Guerilla as a Legal Problem and Political Fact*, 1976, 405 p.
 - 110 GAUDE, J., *Technologie et emploi dans le commerce*, 1976, 186 p.
 - 111 FILLOUX, J.-C., *Durkheim et le socialisme*, 1977, 400 p.
 - 112 GENDRE, F., *L'analyse statistique univariée. Introduction à son utilisation pratique*, 1977, 228 p.
 - 113 LANGASKENS, Y. et GAZON, J., *L'élaboration de modèles statiques et dynamiques en économie*, 1978, 408 p.
 - 114 GUGGENHEIM, Th., *Les théories monétaires préclassiques*, 1978, 148 p.
 - 115 MODIANO, G., *Le contrat de licence de brevet. Droit suisse et pratique communautaire*, 1979, 327 p.
 - 116 BILLETER, J.-F., *Li Zhi, philosophe maudit (1527-1602). Contribution à une sociologie du mandarinat chinois à la fin des Ming*, 1979, 302 p.
 - 117 PERRIN, J.-F., *Pour une théorie de la connaissance juridique*, 1979, 182 p.
 - 118 OMER, A.U., *Le financement international public du développement. Aspects juridiques*, 1979, XVIII-222 p.
 - 119 GILLIARD, F., *L'expérience juridique. Esquisse d'une dialectique*, 1979, 140 p.
 - 120 DEISS, J., *Monnaie et prix internationaux. Une théorie séquentielle des marchés*, 1979, 440 p.
 - 121 SOLARI, L., *Essais de méthode et d'analyses économétriques. Pour une utilisation contributive et de l'expérimentation en économie*, 1979, 300 p.
 - 122 GILLE, B., *Les sources statistiques de l'histoire de France des enquêtes du XVII^e siècle à 1870*, 1980, 296 p.
- PARETO, V., *Ecrits sociologiques mineurs*. Textes en langue italienne, réunis avec une introduction de G. Busino. (*Œuvres complètes*, t. XXII), (sous presse).

Composition du texte :

René Perrin - Notre-Dame 22 - CH-2013 Colombier

Impression :

Imprimerie Nouvelle E.G. Chave S.A. - CH-2002 Neuchâtel

Juin 1980

